

revista Eptic

REVISTA ELETRÔNICA INTERNACIONAL DE ECONOMIA
POLÍTICA DA INFORMAÇÃO, DA COMUNICAÇÃO E DA CULTURA

DOSSIÊ TEMÁTICO

CONCENTRAÇÃO NA INTERNET E REGULAÇÃO

VOL. 23, Nº 3, SET.-DEZ. 2021
ISSN 1518-2487



VOL. 23, Nº 3, SET.-DEZ. 2021
ISSN 1518-2487

Revista quadrimestral vinculada ao Observatório de Economia e Comunicação (OBSCOM) e ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Sergipe

Autores desta edição
Adilson Vaz Cabral Filho, Ana Beatriz Lemos da Costa, Ana Bizberge, Anderson David Gomes dos Santos, Augustín Espada , Carlo José Napolitano, Carmem Lúcia Barreto Petit, Eduardo Alonso , Eula Dantas Taveira Cabral , Federico Beltramelli, Gustavo Buquet, Luiz Henrique Ranzani, Marcos Dantas, Octavio Penna Pieranti, Patrícia Maurício, Rodrigo Brandão, Rodrigo Moreno Marques, Santiago Marino, Serguei Komissarov e Kenzo Soares Seto



VOL. 23, Nº 3, SET.-DEZ. 2021
ISSN 1518-2487

SUMÁRIO



VOL. 23, Nº 3, SET.-DEZ. 2021
ISSN 1518-2487


VOL. 23, Nº 3, SET.-DEZ. 2021
ISSN 1518-2487

APRESENTAÇÃO DA REVISTA

Caros/as leitores/as,

Chegamos à última edição da Revista Eptic neste difícil ano de 2021, quando a pandemia do coronavírus mais uma vez evidenciou sua força por meio de novas variantes causadoras de ondas que ceifaram milhões de vidas, especialmente de pessoas mais pobres. A vacinação caminhou a passos lentos e, ainda assim, mostrou sua eficácia, dando provas para a sociedade da importância do conhecimento científico. Por outro lado, a desigualdade na distribuição das doses não deixa dúvidas sobre os interesses hegemônicos que ainda garantem a apropriação privada das várias tecnologias que viabilizaram os novos imunizantes por meio de patentes. Além de revelar como as corporações e Estados desconsideram o interesse público, tal situação é exemplo da apropriação privada de conhecimentos, problema social de maior importância neste século XXI e que também deve ser abordado a partir da economia política.

No campo da Comunicação propriamente, os últimos meses foram marcados por denúncias contra as corporações de internet, especialmente a partir do que ficou conhecido como Facebook Papers. Francis Haugen, ex-funcionária da corporação, revelou documentos que mostram que o Facebook prioriza conscientemente o lucro, em detrimento da segurança e do bem-estar de seus usuários, inclusive crianças, e da própria democracia. Ao falar ao Congresso dos Estados Unidos, Haugen foi clara: "A liderança da empresa conhece maneiras de tornar o Facebook e o Instagram mais seguros, e não fará as mudanças necessárias porque colocou seus lucros imensos antes das pessoas. É necessária uma ação do Congresso". A empresa tentou amenizar a denúncia e, mostrando seu apetite por lucros, declarou ter como meta dominar o "metaverso", uma tentativa de expandir a dinâmica de acumulação de capital para mais áreas da vida social.

Não obstante, seus esforços e os das demais plataformas digitais enfrentam também a crescente compreensão da necessidade de se impor freios a tais agentes por meio de regulações. Ainda que essa percepção encontre resistências, inclusive no âmbito acadêmico, pois marcado por visões equivocadas sobre o desenvolvimento das tecnologias, muitas alheias à dinâmica de apropriação delas pelo capital, há cada vez mais exemplos de projetos que objetivam fixar regras para os mercados digitais, caso do Digital Markets Act na União Europeia; garantir transparência das plataformas, como é proposto no Brasil por meio do Projeto de Lei 2630, de garantia de direitos trabalhistas para motoristas de Uber, como já conquistado no Reino Unido. Para contribuirmos com esses processos, evitando que a destruição da vida e do meio ambiente em curso seja continuada, é preciso lançarmos mão também das armas da crítica.

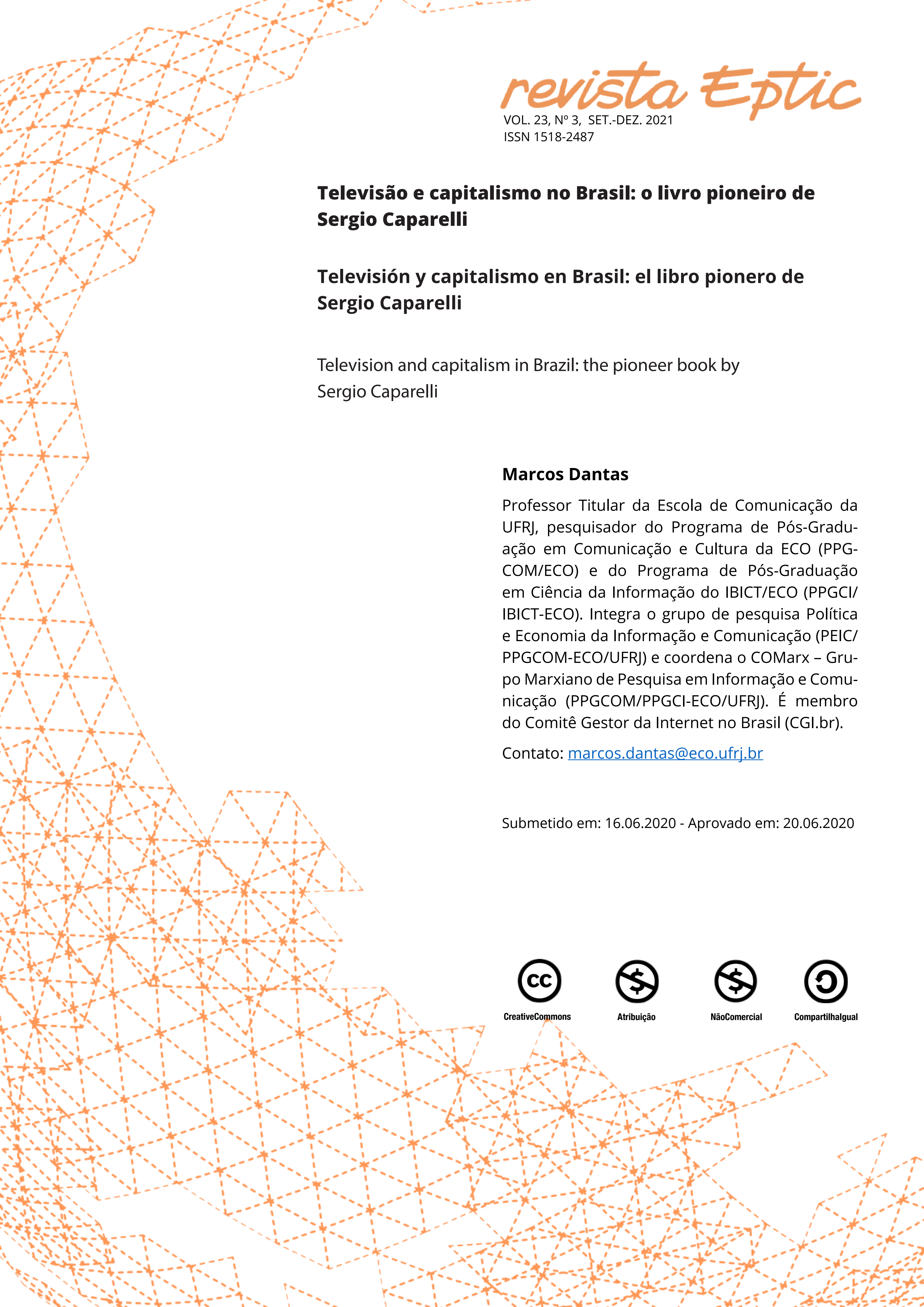
É neste sentido que apresentamos o Dossiê Temático “Concentração na Internet e Regulação”. Fruto de parceria da EPTIC com o Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia (Observacom), grupo que tem se destacado no debate sobre tais temas na América Latina e no Caribe, o dossiê é organizado por Patrícia Maurício, Rodrigo Moreno Marques, Ana Bizberge. As contribuições vão desde balanços das políticas regulatórias desenvolvidas até as particularidades daquelas regiões, além da apresentação de avaliações sobre as pesquisas que se voltam a essas questões.

A edição conta ainda com uma diversa seção de “Artigos e Ensaios”, com textos que evidenciam diferentes leituras acerca da configuração histórica da Economia Política da Comunicação e seus desdobramentos atuais, caso dos artigos “Televisão e Capitalismo no Brasil: o livro pioneiro de Sergio Caparelli”, de Marcos Dantas, e “A Economia Política da Comunicação e da Cultura como referência para as pesquisas sobre Políticas de Comunicação”, de Adilson Dantas Cabral e Eula Dantas Taveira Cabral. As contribuições aqui apresentadas também se voltam à análise tanto do tradicional setor da radiodifusão, caso de “A revolução que não existiu: o decreto que poderia ter transformado o modelo de financiamento da radiodifusão no Brasil ”, de Octavio Pieranti, quanto das transformações mais recentes, como visto em “Disputa de mercado e análise regulatória no audiovisual brasileiro: estudo de caso da compra da Time Warner pela AT&T”, de Ana Beatriz Lemos da Costa e Anderson David Gomes dos Santos. A seção conta ainda com o artigo “O futuro do trabalho: Entre a automação e a integração entre humanos e máquinas”, de Rodrigo Brandão, que trata da problemática das transformações no mundo do trabalho associadas à tecnologia e as disputas de sentido em torno dela, questões cada vez mais importantes em nossa agenda de pesquisas.

As escolhas feitas pela equipe editorial da EPTIC evidenciam nosso intuito de, fomentando e partilhando pensamento crítico, contribuir com a transformação social. Que o desejo de um novo mundo siga nos mobilizando no ano que vem.

Boa leitura!

Helena Martins e César Bolaño



revista Eptic
VOL. 23, Nº 3, SET.-DEZ. 2021
ISSN 1518-2487

Televisão e capitalismo no Brasil: o livro pioneiro de Sergio Caparelli

Televisión y capitalismo en Brasil: el libro pionero de Sergio Caparelli

Television and capitalism in Brazil: the pioneer book by Sergio Caparelli

Marcos Dantas

Professor Titular da Escola de Comunicação da UFRJ, pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura da ECO (PPGCOM/ECO) e do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação do IBICT/ECO (PPGCI/IBICT-ECO). Integra o grupo de pesquisa Política e Economia da Informação e Comunicação (PEIC/PPGCOM-ECO/UFRJ) e coordena o COMarx – Grupo Marxiano de Pesquisa em Informação e Comunicação (PPGCOM/PPGCI-ECO/UFRJ). É membro do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br).

Contato: marcos.dantas@eco.ufrj.br

Submetido em: 16.06.2020 - Aprovado em: 20.06.2020

Resumo

Publicado em 1982, *Televisão e capitalismo no Brasil*, de Sergio Caparelli, pode ser considerado o primeiro estudo que investiga a indústria da televisão no Brasil, aplicando as categorias da Economia Política da Informação e da Comunicação. Escrito numa época em que crescia em número e qualidade a literatura acadêmica sobre a televisão brasileira, o livro de Caparelli, porém, distingue-se nessa literatura, seja por seu alinhamento às Teorias da Dependência, ramo da Economia Política original da América Latina e crítico do pensamento *mainstream* europeu ou estadunidense, seja pela referência, então inédita no Brasil, à teoria marxista pioneira de Dallas Smythe sobre a mercantilização da audiência da televisão.

Palavras-chave: Televisão. Teorias da dependência. Audiência-mercadoria.

Resumen

Publicado en 1982, *Televisión y Capitalismo en Brasil,* de Sergio Caparelli, puede ser considerado como el primer estudio que investiga la industria de la televisión en Brasil, en el que se aplican las categorías de la Economía Política de la Información y la Comunicación. Escrito en una época en la que creció, en cantidad y calidad, la literatura académica sobre la televisión brasileña, el libro de Caparelli, sin embargo, se distingue en esta literatura, sea por su alineamiento con las Teorías de la Dependencia, una rama de la Economía Política original de América Latina y crítica del pensamiento europeo o norteamericano dominante, sea por referencia, entonces sin precedentes en Brasil, a la teoría marxista pionera de Dallas Smythe sobre la mercantilización de la audiencia televisiva.

Palabras clave: Televisión. Teorías de la dependencia. Audiencia-mercancía.

Abstract

Published in 1982, *Television and capitalism in Brazil* by Sergio Caparelli can be considered the first study that investigates the television industry in Brazil, applying the categories of Political Economy of Information and Communication. Written in an era in which grew in number and quality the academic literature on Brazilian television, Caparelli's book however distinguishes itself in this literature, whether by its alignment to the Dependency Theories, a Latin America original branch of Political Economy, critic of American or European mainstream thought, or by reference, until then unprecedented in Brazil, to the Dallas Smythe's pioneered Marxist theory on the commodification of the television audience.

Keywords: Television. Dependency theories. Audience-commodity.

É difícil para quem não viveu a época, ou ainda era muito criança naqueles anos, entender realmente a ruptura cultural ou comportamental pela qual passou a nossa sociedade nos anos 1970–1980 no seu próprio cotidiano doméstico, no dia a dia da vida de milhões de brasileiros e brasileiras. Esse é um período histórico que costuma ser recorrentemente descrito só pelo seu lado sombrio da repressão e da censura. Mas foi também um tempo de grandes mudanças na vivência e na experiência corriqueiras da grande maioria das pessoas que levavam suas vidas comuns, sem maiores preocupações políticas ou intelectuais, nos principais centros urbanos do país: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador e ainda umas outras 200 ou 300 cidades onde já se concentrava muito mais da metade da população brasileira. Para quem viveu a época, sobretudo se pertencendo às camadas sociais médias, destas excluindo seus segmentos artísticos ou intelectualizados, eram mudanças bem vistas e bem aproveitadas. Exemplos: no Rio de Janeiro, ainda o maior centro político e cultural do país, a partir de meados dos anos 1960 deixou de faltar luz quase todos os dias em boa parte da cidade. Igualmente, não faltava mais água na maioria dos bairros. Já não se justificava o sucesso carnavalesco de 1954 “O Vagalume”, de Vitor Simon e Fernando Martins, saudando uma “Cidade Maravilhosa” onde, porém, “de dia falta água, de noite falta luz”.

As melhorias e o otimismo se explicavam: diferentemente das tenebrosas outras ditaduras do Cone Sul, a brasileira não interrompeu o processo de desenvolvimento do país, iniciado após a Revolução de 1930. Ao contrário, o acelerou. O golpe de 1964 resolveu um dilema: o desenvolvimento seria inclusivo, no ritmo e na qualidade adequados para nele integrar a maioria da população? Ou seria excludente, no ritmo e na qualidade adequados para atender apenas às camadas mais privilegiadas da sociedade? Venceu com o golpe, como sabemos, este segundo caminho. O Brasil paga caro por isso até hoje.

Entre as grandes novidades nos lares da época, uma das mais impactantes foi a televisão. Entre 1965 e 1975, o número de aparelhos em todo o Brasil saltou de 2,2 milhões para 10,2 milhões. Ou seja, assumindo que cada lar tivesse 4 ou 5 moradores, em meados da década 1970 os programas de televisão estariam sendo assistidos por cerca de 40 a 50 milhões de pessoas numa população total de 90 milhões, segundo a famosa marchinha composta por Miguel Gustavo para a Copa do Mundo de 1970. E essa expansão não teria sido possível sem o suporte de um outro grande projeto desenvolvimentista: a construção, pela empresa estatal Embratel, criada em 1965, de uma infraestrutura de telecomunicações que permitiu a esse imenso país, pela primeira vez na sua história, interconectar-se de qualquer cidade para qualquer cidade, por telefone e tecnologias afins, no instante mesmo da chamada. Até então eram péssimas, quase inexistentes, as telecomunicações brasileiras urbanas e interurbanas. No Rio de Janeiro, capital da República até 1960, não faltavam apenas luz e água, faltavam também linhas telefônicas mesmo em seus bairros mais “nobres”.

Sobre a malha da Embratel expandiram-se as redes de televisão, entre elas a Rede Globo. E quase subitamente, como de um ano para o outro, o cotidiano de milhões de pessoas em todo esse imenso Brasil passou a ser pautado pela telinha. Entre 8 e 9 horas da noite, por exemplo, hora da novela noturna, em cidades menores e mesmo em algumas capitais menos populosas, não se veria ninguém perambulando pelas ruas ou praças, só pontos de luz azulada saindo das janelas de casas e apartamentos. Na Copa de 1970, a primeira assistida ao vivo, ainda em preto e branco, podia-se mesmo ter a sensação de estarem os milhões de brasileiros e brasileiras ajuntados numa imensa praça vicária, vibrando no mesmíssimo instante com os gols de Pelé & cia. E o que dizer do fenômeno súbito, inédito, de milhares e milhares de adolescentes e mulheres, do Oiapoque ao Chuí, calçando um par da mesma sandália de plástico exibida por uma personagem de novela? Televisão ditando moda? Milhões seguindo? E uma moda tão "sem classe"!

Avessos, por uma espécie de distinção bourdieusiana, à cultura de massa e à própria televisão, os intelectuais, os acadêmicos e não poucos artistas surpreenderam-se com esse fenômeno que parecia avassalador. No entanto, impunha-se explicá-lo. Dos programas de pós-graduação, outra criação desses tempos (BOMENY, 2001), começam a vir à luz os primeiros estudos sobre essa relação entre a televisão e a sociedade brasileira, juntamente com ensaios publicados por intelectuais já consagrados. São dessa leva clássicos como *A noite da madrinha*, de Sergio Micelli (1982); *Paraíso via Embratel*, de Luis Augusto Milanesi (1978); *O monopólio da fala*, de Muniz Sodré (1981). É dessa época também *Televisão e capitalismo no Brasil*, de Sergio Caparelli (1982).

Essa literatura, à qual naturalmente poderiam ser adicionados outros títulos, inaugurava uma busca por entender, em estilo ensaístico ou mais científico, as relações culturais ou comportamentais entre a televisão e a nossa sociedade. As referências teóricas e a metodologia vinham da Sociologia, da Antropologia ou Etnografia, ou mesmo das Teorias de Comunicação, conforme formuladas pelos teóricos funcionalistas (LAZARSFELD; MERTON, 1982)[1], ou, sobretudo, pela então cada vez mais citada Escola de Frankfurt (ADORNO; HORKHEIMER, 1982), eventualmente com temperos althusserianos ou bourdieusianos. Nesse ambiente intelectual, o livro de Caparelli não apenas era distinto, mas também seria pioneiro: *Televisão e capitalismo no Brasil*, até pelo título, pode ter sido a primeira obra de autor ou autora brasileiro a estudar as relações sociais da televisão a partir das categorias da Economia Política.

O capitalismo, logo o consumo, era, é e não pode deixar de ser o pano de fundo de qualquer estudo sobre os meios de comunicação numa sociedade como a nossa, e assim era e é apresentado naquela literatura sobre esses meios. Mas Caparelli trouxe o capitalismo para a frente do palco. Seu livro, publicado em 1982, é o primeiro a relacionar explicitamente a expansão da televisão no Brasil às relações capitalistas de produção e às categorias de

1 Esta referência, bem como a seguinte a Adorno e Horkheimer, na mesma antologia *Teoria da comunicação de massa*, organizada e publicada em 1969 por Luiz Costa Lima, pode ter um segundo, subsidiário, sentido: esse livro apresenta pela primeira vez no Brasil, traduzidos para o português, textos clássicos para o estudo teórico dos meios de comunicação social (COSTA LIMA, 1982, 2. ed.). Além desses autores, a antologia reunia textos de Walter Benjamin (o famoso "A obra de arte na época de sua reprodutibilidade técnica"), Herbert Marcuse, Jean Baudrillard, Roland Barthes e outros, todos até então não disponíveis na língua portuguesa, ao menos do lado de cá do Atlântico. A antologia, conforme explica seu organizador em capítulo introdutório, resultou de um curso que Costa Lima começou a ministrar no Departamento de Sociologia da PUC-Rio em 1969. Ou seja, até então, esses autores eram quase desconhecidos no Brasil, exceto, claro, por quem os pudesse ler e tivesse interesse em ler nas suas línguas originais. A necessidade de uma antologia como essa para atender, no início, à demanda prática de um curso de graduação pode dar uma boa ideia do que eram a investigação e o conhecimento sobre comunicação social no Brasil até o raiar da década de 1970.

análise da Economia Política de matriz marxiana. Vai além: finca essas relações e análises não em alguma abstração de teoria econômica aplicável, nos seus formalismos, a qualquer sociedade capitalista, mas na concretude do capitalismo numa sociedade periférica. É nessa relação contraditória entre um Centro capitalista hegemônico e uma Periferia também capitalista, subordinada, que vão se explicar as funções dos meios. Aliás, acrescentemos, tal valeria tanto para a Rede Globo no passado século XX quanto para a internet nos dias de hoje.

Teoria da Dependência

O ponto de partida teórico de Caparelli é a Teoria da Dependência. Essa teoria não pode ser abordada como um todo homogêneo, muito menos como descrição verticalmente simplista das relações político-econômicas Centro/Periferia. Suas diferentes vertentes podem ir das teses de Cardoso e Faletto (1969) às de Gunder Frank (1969) ou Mauro Marini (1973), passando por Celso Furtado (1959, 1961), Theotônio dos Santos (1978), Vânia Bambirra (1974), outros e outras. Todos entendem que a relação de dependência é mediada por uma classe dominante endógena aos países dependentes. Diferenciam-se porém, entre si, quanto às possibilidades de esses países virem a se desenvolver num sistema capitalista e quanto ao papel de suas classes dominantes internas nesse processo. Cardoso e Faletto entendem ser possível o desenvolvimento "associado". Gunder Frank, por exemplo, em outra abordagem, recusa essa hipótese, sugerindo o "subdesenvolvimento do subdesenvolvimento". Caparelli parece aceitar a hipótese de Cardoso e Faletto, mas não se envolve nos debates entre as diversas correntes. Cita Cardoso e Faletto quando necessário e, a partir deles, mostra como o sistema brasileiro de televisão que se desenvolveu após o golpe de 1964 atendia justamente a uma relação de dependência mediada pela "burguesia nacional", porém associada, da qual os próprios capitalistas da televisão passavam a ser parte integrante.

A Teoria (ou as Teorias) da Dependência, um tronco teórico essencialmente latino-americano, corrigiria criticamente as teorias do imperialismo formuladas a partir de Lênin ou Rosa Luxemburgo. E, como lembrou um de seus formuladores, Theotônio dos Santos,

> poucas vezes um produto gerado no mundo periférico teve uma repercussão tão ampla. No caso da teoria da dependência o que se universalizou foi uma maneira de ver os fenômenos, um princípio ordenador do pensamento, uma metodologia e um enfoque que desafia o mainstream, o pensamento importado dos países centrais (DOS SANTOS, 1998, p. 137).

Entendendo que a América Latina já estava integrada ao Sistema-Mundo desde os Descobrimentos, seus formuladores expõem como aqui não evoluiu um sistema de dominação similar aos que resultaram das invasões militares e econômicas europeias à África e Ásia na segunda metade do século XIX. Na América Latina, subjugadas ou mesmo exterminadas as culturas autóctones, evoluiu por cinco séculos toda uma cultura mestiça referenciada à Europa (a começar pelas duas línguas aqui amplamente faladas, o castelhano e o português) e, no seu interior, uma elite (agrária, industrial, comercial, também profissional, intelectual e artística) cuja própria condição de elite dependia da manutenção ou atualização, quando necessário ou possível, de seu atávico "pacto colonial". A Teoria (ou as Teorias) da Dependência, além de expor e explicar, com os fundamentos da Economia Política, esses laços quincentenários, debatia as possibilidades de aquela elite, ou parte dela, romper ou não com esse pacto. Geralmente respondia pela negativa. Nisso diferenciava-se das teorias do imperialismo que, formuladas sobretudo tendo em mira as novas relações Centro-Periferia violentadamente assentadas pela expansão europeia ao final do século XIX, podiam vislumbrar a hipótese de as regiões dominadas, muitas delas dotadas de fortes culturas históricas milenares, virem a reagir revolucionariamente, como "nações", àquela expansão. Daí que, em termos políticos, no cenário latino-americano a Teoria da Dependência viria a ser também uma crítica às práticas e aos discursos dos partidos comunistas locais, inspiradas que eram nas visões leninistas, ou em suas derivações maoístas, do imperialismo.

Essa abordagem clássica do imperialismo transborda para os estudos dos meios de comunicação quando se dá a expansão da radiodifusão, sobretudo da televisão de padrão comercial estadunidense, pelos países latino-americanos após a Segunda Guerra Mundial. O estadunidense Herbert Schiller (1970), com o seu *Mass communication and American Empire*, ou o francês Armand Mattelart (1976), com *Multinationales et systèmes de communication*, deram decisivas contribuições para tal compreensão. Aqui, de novo, avultaria a importância pioneira do livro de Caparelli: ele terá sido o primeiro, no Brasil, quiçá na América Latina, a tentar entender o desenvolvimento dos meios de comunicação em nossos países, em especial o da televisão, não como mera extensão de uma ocupação imperialista dos meios e da cultura, mas como uma relação associada entre capitalistas locais e o Centro dominante, relação contraditória na qual, ao negociar os termos da associação, o sócio periférico ao mesmo tempo se ajusta (e *quer* se ajustar), mas *também* barganha e negocia, pois tem suas vantagens e necessidades locais.

É por isso que a Rede Globo, nisso muito mais competente do que suas concorrentes, será o grande ator da real ou definitiva introdução da indústria cultural em moldes *hollywoodianos*, mas televisivos, no Brasil e, ao mesmo tempo, da necessária nacionalização dos padrões dessa in-

dústria ao contexto cultural local. Por um lado, ela atende à expansão do moderno consumo de massas para todo o imenso território brasileiro nas condições próprias do capitalismo periférico, entre estas a exclusão, via concentração de renda, de grande parcela da população das possibilidades de realmente consumir. Por outro, para isso, ela cria ou desenvolve, com artistas, roteiristas, produtores e publicitários brasileiros e brasileiras, uma autêntica signagem nacional de televisão. Não é uma mera repetidora ou retransmissora dos programas estadunidenses com seus códigos culturais tipicamente americanos brancos. Séries ou novelas como "Malu Mulher", "Carga Pesada", "Saramandaia", "Gabriela" e tantas outras punham e legitimavam o Brasil na tela da televisão: o país podia se ver nela, mesmo que através da codificação maior (e não podia ser diferente) da indústria cultural, logo do mercado de consumo.

Caparelli não usa a expressão "tríplice aliança", mas repete-se na televisão aquela mesma relação descrita por Peter Evans (1980) em outro clássico da época: *A tríplice aliança*. O Estado investiu na infraestrutura, não raro apoiou os radiodifusores com subsídios e financiamentos, também com generosas verbas publicitárias, além de ser o poder concedente, por isso inclusive algumas vezes dirigente. Os governos militares pressionaram a Globo e outras redes a nacionalizar a programação (STRAUBHAAR, 1983; MATTOS, 2002). O grupo estadunidense Time-Life forneceu a tecnologia e recursos financeiros, além de serem dos Estados Unidos, do Japão ou de outros países centrais os fornecedores de equipamentos e tecnologias de uso. O grupo nacional entrou com recursos financeiros próprios, sobretudo com competente gestão do negócio, voltado para o *marketing* e consumo, e a *consequente* definição de seus padrões de produção – o "Padrão Globo de Qualidade". Por entender muito melhor que seus concorrentes o que deveria ser a televisão numa época de acelerada expansão, no Brasil, da sociedade do consumo (ou "do espetáculo", diria Debord), a Globo conquistou o lugar que conquistou.

Todos esses aspectos aparecem claramente na pesquisa de Caparelli, inclusive analisando em detalhe os segmentos da programação televisiva e suas relações com as agências publicitárias. E são, por ele, explicitamente tratados nos termos do pacto capitalista da dependência, tendo clara consciência da ruptura teórica que propunha: entendendo essa "relação estrutural interna-externa", abre-se, escreveu ele, "uma *nova* perspectiva para a análise da televisão dentro destes países dependentes" (CAPARELLI, 1982, p. 11, grifo nosso). A televisão, acrescenta,

> não levita, não paira acima do sistema político, social ou econômico. Ela integra um sistema produtivo, é agente e objeto dentro da atividade econômica, um instrumento econômico-político daquela vinculação externa-interna englobada no conceito de dependên-

> cia. Ela integra o processo de produção e reflete internamente suas relações, sua divisão de trabalho, na sua qualidade de componente da indústria cultural (CAPARELLI, 1982, p. 11).

Nessa passagem, encontramos a síntese de todo o livro.

Audiência-mercadoria: Dallas Smythe

Estabelecidas as relações socioeconômicas básicas no interior das quais se desenvolverá a televisão no capitalismo dependente brasileiro, Caparelli passa a focar a lógica interna do próprio negócio da televisão. Trata-se de um setor econômico voltado, como qualquer outro setor econômico, para o lucro e a acumulação. É uma fronteira de investimento e expansão do capital. Cumpre função essencial na aceleração dos tempos de circulação e rotação do capital ao estimular, até mesmo produzir, o consumo. Cumpre essa função, sabemos, através da veiculação publicitária que, ao mesmo tempo, remunera com lucro os seus próprios custos.

No entanto, aqui cabe investigar melhor a própria "economia da publicidade", algo que até então não fora ainda abordado na literatura crítica brasileira. Caparelli recorre a categorias tipicamente marxianas: valor de uso, valor de troca, mercadoria. A publicidade remunera a televisão, mas é o consumidor, no momento em que compra os produtos anunciados nas lojas ou nos supermercados, quem remunera os próprios custos da veiculação publicitária, pois estes estão embutidos nos preços finais. Aparentemente, assistir à televisão é uma atividade gratuita. Não, não é: o valor dessa troca da emissora com a sua audiência está embutido, ou "abstraído", naqueles preços finais.

A emissora que fornece, "de graça", seu produto ao seu público vende, porém, esse público ao anunciante: "[...] o momento em que o telespectador assiste a um programa de televisão pode ser definido como o instante em que ele, telespectador, está sendo vendido, enquanto audiência, pelo dono do canal de televisão a um anunciante", esclarece-nos Caparelli (1982, p. 76). E aqui ele cita Dallas Smythe, o primeiro a anunciar essa tese da audiência-mercadoria, num artigo de 1977 que chamava a atenção justo para a ausência de investigação marxista dos meios de comunicação como fronteira capitalista de acumulação: *Communications: blindspot of western Marxism* (SMYTHE, 1977). Associada a ela, Smythe também sustentava que nesse tempo de atenção a audiência estaria trabalhando, trabalho este produtor de valor e mais-valor (o lucro da receita publicitária). Eram teses polêmicas que dariam origem ao assim chamado "*blindspot debate*", com diversos outros investigadores ora concordando e aprimorando, ora discordando e sugerindo hipóteses alternativas à da "audiência-mercadoria", à da "audiência-trabalho" ou a ambas. Debate que prossegue ainda hoje, bastando

conferir artigos que lhe dão continuidade, de um lado ou de outro, em 2017, 2018 e até mesmo 2019 (BOLAÑO, 2000; CARAWAY, 2011; CHEN, 2003; FUCHS, 2012; JHALLY; LIVANT, 1986; MARQUES, 2018; DANTAS, 2019). Ou seja, concorde-se ou não com as hipóteses de Smythe, ele abriu os caminhos para todo um campo de investigação teórica e acadêmica, justo o campo da Economia Política da Comunicação, como, aliás, é amplamente reconhecido.

Até então, os estudos que buscavam entender a relação dos meios com a sociedade capitalista, sobretudo enquanto meios de produção de ideologia e manutenção das relações de poder, eram basicamente sociológicos, quando não filosóficos, com destaque para os paleo ou neofrankfurtianos. Só na segunda metade dos anos 1970 aparecem os primeiros estudos críticos buscando investigar a natureza econômica dos meios ou da própria indústria cultural: *como essa indústria produz valor?* Como conceitos clássicos, a exemplo de trabalho concreto e trabalho abstrato, aplicam-se ao trabalho artístico comandado pelo capital na indústria cultural? Qual é a mercadoria produzida por essa indústria? Smythe, sem dúvida, acicatou o debate. Estudiosos na França, no Reino Unido, na Espanha e em outros países procuraram respostas e colocaram novas e necessárias questões (HUET *et al.*, 1978; ZALLO, 1988; GARNHAM, 1990). Caparelli faria o seu doutorado com um deles, Bernard Miège, na Universidade de Paris. Trazendo essa formação, ele introduz, pioneiramente, o "*blindspot debate*" no Brasil. Ou seja, *Televisão e capitalismo no Brasil* pode ser considerada a primeira obra de autor brasileiro em Economia Política da Comunicação. Antes de Caparelli, ninguém no Brasil tinha ainda adentrado esse *específico* terreno. Depois dele, tivemos e temos muitos.

Caparelli chega a ser peremptório:

> Se existem estudos – e eu sou capaz de apontar um – sobre a história das marcas, poderá se ver que a fidelidade a uma marca torna-se uma arma para a indústria quando os trustes que formavam o império oligopolístico do capitalismo monopolístico industrial tornaram-se característica dominante na paisagem industrial (CAPARELLI, 1982, p. 76).

Em nota de rodapé, aponta o estudo ao qual se refere: justo o de Smythe (na tradução italiana).

Seguindo a formulação de Smythe, Caparelli explica que o tempo do trabalhador pode ser dividido num tempo durante o qual aluga sua força de trabalho e fornece mais-valor e em "momentos de lazer [que] estão sendo vendidos enquanto um produto chamado audiência, não por ele mesmo, mas pelos meios de comunicação de massa" (CAPARELLI, 1982, p. 77). Prossegue:

> E aqui Smythe levanta a seguinte pergunta: os meios de comunicação fazem parte, ao mesmo tempo, da superestrutura, e operam, como momento necessário, no último estágio da produção estrutural onde a demanda é produzida e satisfeita pela aquisição dos bens de consumo? Estas suas afirmações – e dúvidas – surgem na própria observação, hoje corrente, de que o produtor cria o consumidor ou de que, no estágio do capitalismo monopólico, houve uma mudança qualitativa: outrora a economia se defrontava com a questão: como produzir mercadorias; hoje, contudo, a questão é: como lançar as mercadorias no mercado ou vendê-las (CAPARELLI, 1982, p. 77).

A tradição marxista fixou, numa dialética mecanicista, duas dicotomias: base/superestrutura e produção/circulação. Não é aqui o espaço para aprofundar esse debate, mas muitas e importantes questões político-econômicas relativas aos meios de comunicação esbarram nas dificuldades introduzidas por essas discutíveis polarizações. Raymond Williams (1979), entre outros, já tratou de questionar essa simplificação que remete os processos culturais, daí os meios de comunicação que lhes são inerentes no capitalismo maduro, a uma suposta "superestrutura". A cultura é constitutiva do ser humano, está impregnada nos seus atos e relações; não é "determinada" pela "base", mas antes integra, também, essa "base". A cultura é a própria *mediação* das relações dos seres humanos entre si e com a natureza que os envolve (VIEIRA PINTO, 2005). Em termos político-econômicos, o conceito de valor de uso, sem o qual não haverá mercadoria nem valor, expressa essas relações e mediações culturais contidas na troca (DANTAS, 2018).

A segunda dicotomia resolve-se no próprio Marx de *O capital*: os meios de transporte e comunicações constituem a "continuação de um processo de produção *dentro* do processo de circulação e *para* o processo de circulação", escreveu ele na última linha da Seção 1 do Livro 2 (MARX, 1984, p. 130). *Levar o produto ao mercado* ainda é fase do processo produtivo, logo da produção de valor. Aliás, o próprio processo produtivo é uma fase da circulação como um todo, fase em que a circulação está "interrompida" (Marx) aguardando a transformação material que gerará o produto. Só quando chega efetivamente ao mercado (digamos, para sermos didáticos, quando chega à loja) o produto devém mercadoria. O compromisso obreirista do marxismo nascido na Segunda Internacional e "aperfeiçoado" na Terceira ignoraria os processos de geração de valor que se dão além do chão de fábrica (inclusive no "escritório") e, por isso, entre outras tantas consequências problemáticas, ignoraria também os meios de comunicação como *locus* de produção de valor, embora com algumas características próprias aos seus processos – artísticos – de trabalho. Coube a Dallas Smythe dar o alerta, acusando esse "ponto cego", mesmo que ainda um tanto amarrado aos limites paradigmáticos da sua época.

Ideologia: economia *e* política

A virada político-econômica dos estudos sobre a indústria cultural que nos propuseram, entre outros, Smythe, nos Estados Unidos, ou Caparelli, no Brasil, não poderia ignorar a inegável dimensão ideológica dessa indústria. A sociedade cujas relações se baseiam numa "imensa coleção de mercadorias" assim o é porque essas relações estão *enfeitiçadas* pela mercadoria mesma. A "feitiçaria" precisa ser produzida ou reproduzida para que a forma-mercadoria domine as relações entre as pessoas. Como em todas as outras épocas históricas antecedentes, a família, a religião, a escola, os mitos fundadores, o Direito estatal etc. continuam a ser diferentes vetores daquela produção ou reprodução. No capitalismo maduro, a indústria cultural e nela, a partir da segunda metade do século XX, a televisão vêm se somar àquelas outras instituições.

Caparelli retoma o debate sobre o conceito de ideologia desde Marx, conforme atualizado por Adorno, Habermas, Marcuse, Althusser etc., sem ignorar as diferenças e polêmicas. Conclui que, se as ideias dominantes são as ideias das classes dominantes, só será assim se essas ideias puderem ser difundidas e, de algum modo, interiorizadas pelas classes dominadas. Não raro, modos de produção e de vida de grupos dominados constituirão, por si sós, barreiras à apropriação, por esses grupos, das ideias que se pretendem dominantes. Será muito mais difícil, por exemplo, para seringueiros que vivem na Amazônia do que para operários do ABC Paulista introverter, ou mesmo entender, as mensagens mercadológicas de programas de televisão produzidos no eixo Rio–São Paulo e daí distribuídos para todo o país. A cultura de dada sociedade, vista em seu todo multifacetado, não será, pois, mero reflexo da sua "base" capitalista dominante, mas poderá admitir muitas nuances contraditórias.

Por outro lado, a indústria cultural em geral e a televisão em particular vêm reforçar exponencialmente aqueles instrumentos de difusão, devido a seus alcances no tempo e no espaço. A televisão pode chegar onde a escola ainda não chegou, sobretudo nos países subdesenvolvidos. Pode ser um poderoso instrumento da pedagogia do opressor, não do oprimido. A tecnologia, a organização em redes nacionais, a centralização da produção e por fim, mas não por último, sua linguagem, tudo foi desenvolvido visando a servir aos interesses econômicos e políticos do capital. Nos países periféricos, se outras instituições são débeis ou ausentes, os meios de comunicação promovem a "integração" ao mercado e aos hábitos de consumo das camadas sociais mais pobres, de baixa escolaridade ou alto analfabetismo. "As características dos produtos culturais veiculados por esses meios, como a estandardização, simplificação, uso de estereótipos, padronização de forma e conteúdos, facilitam o seu consumo: o que é difícil vem mastigado", anotou Caparelli (1982, p. 120).

Mas, no capitalismo dependente, os meios também cumprem função reprodutora do consumo conspícuo *imitativo* próprio de suas elites associadas, conforme já dissecado por Celso Furtado (1978): por eles, as classes dominantes endógenas aprendem a mimetizar os modos cotidianos de vida das sociedades centrais, logo a demandar os fetiches mercadológicos que podem expressá-los. Voltados para o mercado dependente, os meios atendem a essa demanda, tanto material quanto ideológica, de suas elites internas, ao mesmo tempo que nelas se pautam, mas sem ignorar as exógenas para eficientemente melhor reproduzi-las e reforçá-las. A virulenta, não raro mentirosa ou distorcida, campanha dos meios brasileiros contra a indústria nacional de informática que buscava introduzir entre nós, na virada dos anos 1970–1980, uma nova relação menos dependente de inserção internacional seria um bom exemplo desse papel, conforme expõe Francisco Fonseca (2006) em *O consenso forjado*. Ou seja, através dos meios, as classes dominantes nacionais adotam, adaptam e também buscam difundir os valores "universais" das classes dominantes mundiais, assim legitimando seu próprio poder interno e seu lugar na ordem mundial.

Quando foi publicado *Televisão e capitalismo no Brasil*, começava a se expandir nos Estados Unidos e em outros países centrais a televisão segmentada e paga. Caparelli não deixa de anotar o fenômeno. Entendendo que o sistema brasileiro de televisão é um subconjunto do sistema mundial, nos termos das relações de dependência, percebe que as tecnologias de satélite e cabo favoreceriam ainda mais a centralização do sistema mundial ou o "surgimento de redes mundiais de televisão". Acrescenta: "será um passo a mais na concentração e controle da televisão pelo grande capital, porque só ele tem capacidade econômica de desenvolver e comercializar tal tecnologia, com centros de produção mundiais estabelecidos nos Estados Unidos e, eventualmente, na Europa" (CAPARELLI, 1982, p. 65). Diante disso, previa que a televisão nacional entraria em nova fase "numa perspectiva não tão nacional, a menos que se criem instrumentos para uma maior quantidade de programas nacionais" (CAPARELLI, 1982, p. 65).

Premonitório. É curioso rememorar que iria emergir no Brasil certa expectativa de que a televisão a cabo poderia ser um caminho de "democratização" da televisão, dada sua *aparência* multiplicadora de canais (RAMOS, 1998). No bojo do debate para regulamentá-la nasceu, em 1991, o Fórum Nacional para a Democratização das Comunicações (FNDC), que (ingenuamente, diremos) estimula a elaboração e aprovação, pelo Congresso Nacional, de uma "Lei do Cabo" (Lei 8.977/1995) cujo resultado concreto seria exatamente aquele antecipado por Caparelli: o acesso direto ao mercado interno por grandes grupos multinacionais, os mais fortes sediados nos Estados Unidos. Posteriormente, uma legislação específica (Lei 12.485/2011) buscou regulamentar esse mercado, garantindo cotas, ainda assim mínimas, para o produto audiovisual brasileiro (DANTAS, 2013: 195-196).

A expansão da televisão segmentada, junto com a base técnica a cabo ou satélite que lhe correspondia, insere-se num amplo processo histórico caracterizado pela crise terminal do "fordismo" e pela ascensão, no seu lugar, de um novo modelo de acumulação dito "globalizado", fortemente apoiado na livre circulação do capital financeiro, das mercadorias e do trabalho – a "acumulação flexível" nos termos de David Harvey (1996). Para fazer avançar esse processo, o capital fomentou o desenvolvimento de novas tecnologias, agora digitais, de comunicação e novos regimes de programação audiovisual adequados a essas novas condições de produção e consumo capitalistas. É no bojo dessa evolução que surgirá e se expandirá de modo acelerado a internet, fragmentando ainda mais, no limite individuando, os processos de produção e consumo de conteúdos audiovisuais e da signagem mercadológica que lhe corresponde. A internet, apesar das aparências e das ilusões liberais construídas a partir delas, apenas reafirma (e Caparelli não perde atualidade) "a importância dos meios de comunicação [...] na difusão da ideologia e sufocamento ou recuperação de formas alternativas de expressão que não aquelas da ideologia dominante" (CAPARELLI, 1982, p. 121). Com a internet, a televisão, como a conhecíamos, vai sendo substituída pela tela "convergente" da *SmarTV* ou do *smartphone*. A "audiência" aparenta ter-se tornado muito ativa, colaborativa. Mas logo se constata que os Chacrinhas ou Hebes Camargos, que no passado respondiam pela "estética do grotesco" no dizer de Muniz Sodré (1981), são substituídos pelos Whindersson Nunes, Kéfera e tais, cujas estéticas, embora devidamente adaptadas aos novos tempos, não serão muito distintas daquelas *na substância*. Podemos dizer que o grande público de imigrantes internos dos anos 1960–1970, audiência de "massa" daquela televisão, engendrou o atual "precariado" das periferias e favelas urbanas. A baixa escolaridade e os rasos padrões de exigência estética permanecem os mesmos. O que está mudando naquilo que realmente interessa à acumulação capitalista mundial são os agentes que passam a dominar os processos de capturar e "monetizar" essa "audiência": o capital nacional da Globo ou das demais redes de televisão aberta está cedendo seu lugar para o capital financeiro mundializado, que comanda e controla as plataformas estadunidenses YouTube/Google, Instagram/Facebook e similares (DANTAS, 2013).

Palavras conclusivas: um regime em crise

Nos anos 1970–1980, a televisão aberta padronizada, "de massa", cumpriu o papel "pedagógico" de educar, para a sociedade do consumo, uma população em sua maior parte caracterizada por seu indigente nível de instrução e educação. Caparelli, porém, observava:

> Pode parecer que os telespectadores permaneçam passivos, absorvendo mecanicamente os programas,

> filmes, telejornais e todos os valores de classe que não lhes dizem respeito. De certa forma, e Gramsci já o vira ao analisar o folhetim, são produtos que se articulam com um certo nível de aspirações populares e elementos afetivos de cultura, tão pobre como se queira, mas vivamente sentido (CAPARELLI, 1982, p. 121).

Aqui, ele antecipa aquilo que Martin-Barbero (2009) depois desenvolveria em *Dos meios às mediações*: a eficácia do produto da televisão na captura de corações e mentes muito se deve à relação que consegue estabelecer com o cotidiano de seu público, mesmo que, ou porque, um cotidiano pobre e repetitivo, porém familiar, comunitário, acolhedor. O sucesso hoje de produções ainda mais indigentes na internet segue e mais explora a mesma lógica: o "show do eu", vulgar, banal, descrito por Paula Sibilia (2008), prossegue atendendo, com base nessa identificação afetivamente cotidiana, até mesmo intimista, à aceleração dos tempos de circulação e rotação, à acumulação do capital e à sua reafirmação estética e ideológica a partir dos padrões da "sociedade do espetáculo" (DEBORD, 1997 [1968]) conforme definidos na sua matriz, a consumista cultura anglo-saxã estadunidense.

No entanto, estamos ingressando em uma nova etapa da própria relação do capital dependente com o capitalismo central. A crise do modelo "fordista", modelo este que fomentou a expansão industrializante do capitalismo mundial no Pós-Guerra, põe também em crise o tipo de relação dependente Centro-Periferia que então se estabelecera. O projeto desenvolvimentista periférico começa a ser abandonado, como se evidencia na crescente desindustrialização do Brasil após a redemocratização, em vias de se consumar definitivamente após as eleições de 2018. As elites periféricas, diante das radicais mudanças nas relações capitalistas mundiais, estão cuidando de renegociar o "pacto colonial". Nisso, o futuro da Rede Globo, grande beneficiada pelos termos do pacto anterior, encontra-se agora em suspenso. Pode-se claramente perceber que ela vem fazendo um grande esforço para se reposicionar, em termos tecnológicos e de programação, nesse novo cenário. Mas, como Sergio Caparelli bem nos ensinou ao longo desse seu livro a muitos títulos pioneiro, não depende só dela. Depende, sobretudo, dos novos rumos que tomarem os nossos cinco séculos de periferia.

Referências

ADORNO, T. W.; HORKHEIMER, M. A Indústria Cultural: o iluminismo como mistificação de massa. *In:* COSTA LIMA, L. (Org.). **Teoria da comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982 [1969].

BAMBIRRA, V. **El capitalismo dependiente em América Latina**. México: Siglo XXI, 1974.

BOLAÑO, C. **Indústria cultural, informação e capitalismo**. São Paulo: Hucitec/Pólis, 2000.

BOMENY, H. **Newton Sucupira e os rumos da educação superior**. Brasília: Paralelo 15, 2001.

CAPARELLI, S. **Televisão e capitalismo no Brasil**. Porto Alegre: L&PM, 1982.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

CARAWAY, B. Audience Labor in the New Media Environment: a Marxian Revisiting of the Audience Commodity. Media, Culture & Society, v. 33, n. 5, p. 693-708, 2011.CHEN, C. Is the Audience Really Commodity? An Overdetermined Marxist Perspective of the Television Economy. *In:* ANNUAL MEETING OF THE INTERNATIONAL COMMUNICATION ASSOCIATION, 2003, San Diego. **Proceedings** [...]. San Diego: ICA, 2003.

COSTA LIMA, L. (Org.). **Teoria da comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982 [1969].

DANTAS, Marcos. **Comunicações, Desenvolvimento, Democracia**: desafios brasileiros no cenário da mundialização mediática, São Paulo, SP: Perseu Abramo, 2013.

DANTAS, Marcos. Semiótica da mercadoria: para uma introdução à economia política do signo. **Revista Eptic**, v. 20, n.1, 2018, pp. 139-160.

DANTAS, Marcos. The Financial Logic of Internet Platforms: The Turnover Time of Money at the Limit of Zero. **TripleC**, v. 17, n. 1, 2019, pp. 132-158.

DÉBORD, G. **A sociedade do espetáculo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997 [1968].

EVANS, P. **A tríplice aliança**: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

FONSECA, F. Grande imprensa e ultra-liberalismo: veto ao debate e impactos locais. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 29., 2006, Brasília. **Anais** [...]. Brasília, Intercom, 2006. Disponível em: http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2006/resumos/R0720-1.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020.

FRANK, A. G. **Capitalism and underdevelopment in Latin America**. New York: Monthly Review Press, 1969.

FUCHS, C. Dallas Smythe today – the audience commodity, the digital labour debate, Marxist Political Economy and Critical Theory: Prolegomena to a digital labour theory of value. **TripleC – Journal of a Global Sustainable Information Society**, v. 10, n. 2, p. 692-740, 2012.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, C. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

GARNHAM, N. **Capitalism and communication**. London: Sage, 1990.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1996 [1989].

HUET, A. ; ION, J.; LEFEBVRE, A. ; MIÈGE, B.; PERON, R. **Capitalisme et industries culturelles**. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 1978.

JHALLY, S.; LIVANT, B. Watching as Working: The Valorization of Audience Counciousness, **Journal of Communication**, v. 36, n. 3, p. 122-142, 1986.

LAZARSFELD, P. F.; MERTON, R. Comunicação de massa, gosto popular e a organização da ação social. *In:* COSTA LIMA, L. (Org.). **Teoria da comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982 [1969].

MARINI, R. M. **Dialéctica de la dependencia**. México: Ediciones Era, 1973.

MARQUES, R. M. Trabalho e valor nas mídias sociais: uma análise sob as lentes do marxismo. **Trabalho & Educação**, v. 27, n. 31, p. 111-130, 2018.

MARX, K. **O capital**: crítica da Economia Política, Livro Segundo. São Paulo: Abril Cultural, 1984 [1885].

MARTIN-BARBERO, J. **Dos meios às mediações**: comunicação, cultura e hegemonia. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

MATTELART, A. **Multinationales et systèmes de communication**. Paris: Anthopos, 1976.

MATTOS, S. **História da televisão brasileira**. Petrópolis: Vozes, 2002.

MICELLI, S. **A noite da madrinha**. São Paulo: Perspectiva, 1982.

MILANESI, L. A. **Paraíso via Embratel**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1978.

RAMOS, M. Televisão a cabo no Brasil: desestatização, reprivatização e controle público. **Intexto**, Porto Alegre, v. 2, n. 4, p. 1-20, 1998. Disponível em: seer.ufrgs.br/intexto/article/download/3374/3958. Acesso em: 15 jun. 2020.

SANTOS, T. dos. **Imperialismo y dependencia**. Mexico: Ediciones Era, 1978

______. Por uma bibliografia sobre Teoria da Dependência. **Estudos Avançados**, v. 12, n. 33, p. 137-146, 1998. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/ea/v12n33/v12n33a10.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020.

SCHILLER, H. **Mass Communication and American Empire**. New York: Augustos M. Kelley Publishers, 1970.SIBILIA, P. La intimidad como espectáculo. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2008.

SIBILIA, P. **La intimidad como espectáculo**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2008.

SMYTHE, D. W. Communications: Blindspot of Western Marxism. **Canadian Journal of Political and Social Theory**, n. 1, v. 3, p. 1-27, 1977.

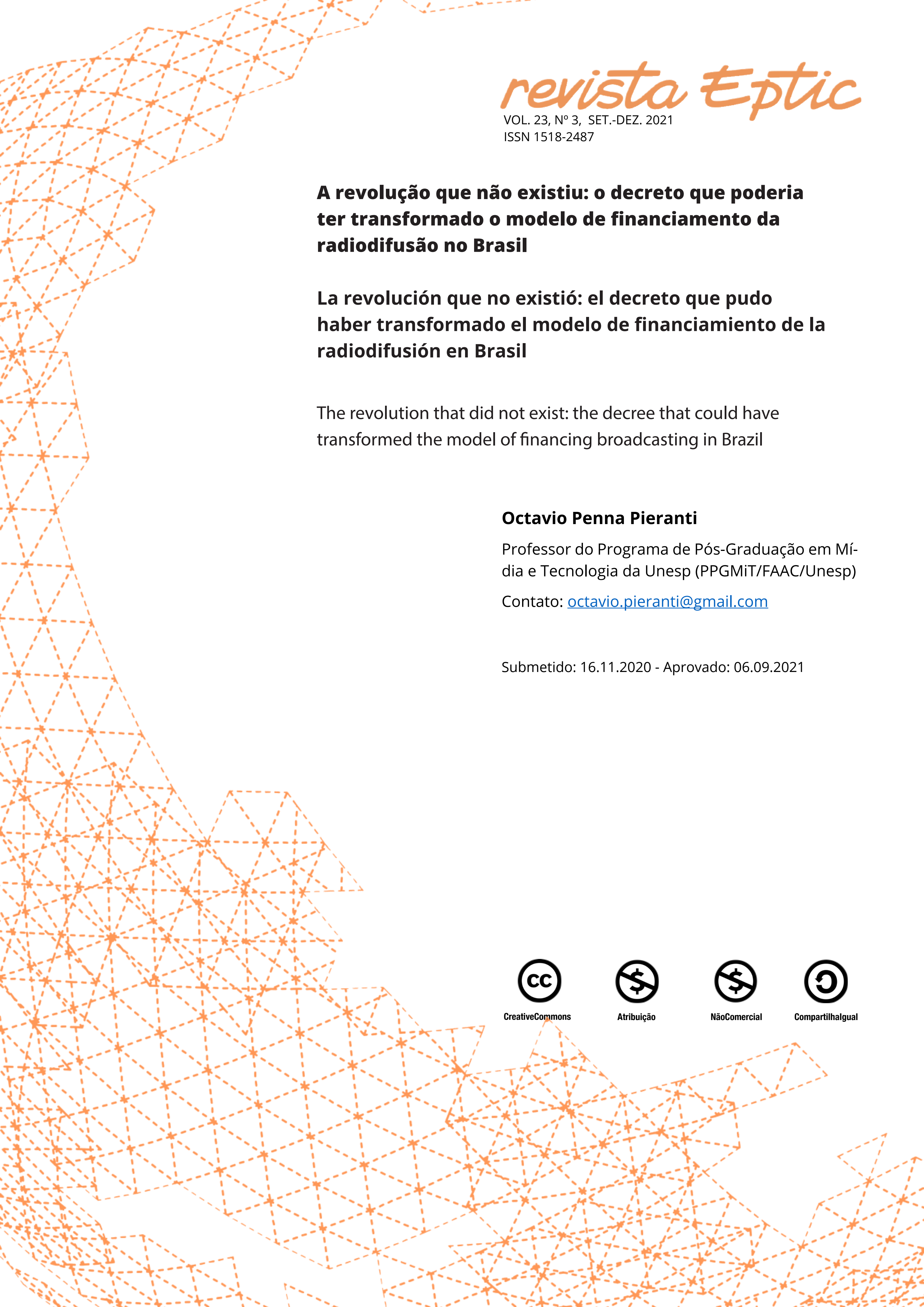
SODRÉ, M. **Monopólio da fala**. Petrópolis: Editora Vozes, 1981.

STRAUBHAAR, J. D. O declínio da influência americana na televisão brasileira. **Comunicação & Sociedade**, n. 9, p. 61-77, 1983.

WILLIAMS, R. **Marxismo e literatura**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

VIEIRA PINTO, Á. **O conceito de tecnologia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

ZALLO, R. **Economía de la comunicación y de la cultura**. Madrid: Akal, 1988.



VOL. 23, Nº 3, SET.-DEZ. 2021
ISSN 1518-2487

A revolução que não existiu: o decreto que poderia ter transformado o modelo de financiamento da radiodifusão no Brasil

La revolución que no existió: el decreto que pudo haber transformado el modelo de financiamiento de la radiodifusión en Brasil

The revolution that did not exist: the decree that could have transformed the model of financing broadcasting in Brazil

Octavio Penna Pieranti

Professor do Programa de Pós-Graduação em Mídia e Tecnologia da Unesp (PPGMiT/FAAC/Unesp)

Contato: octavio.pieranti@gmail.com

Submetido: 16.11.2020 - Aprovado: 06.09.2021

Resumo

Historicamente a falta de um modelo de financiamento estável é um dos problemas das emissoras estatais e públicas de radiodifusão. Este artigo tem por objetivo apresentar uma minuta de decreto, formulada em 1973, e discutir seus possíveis impactos, o que poderia ter incluído o estabelecimento de uma fonte perene de recursos para essas emissoras e sua reestruturação. No entanto, esse decreto nunca foi publicado e seu conteúdo permaneceu desconhecido do público em geral até a realização da atual pesquisa.

Palavras-chave: Decreto. Radiodifusão estatal. Radiodifusão pública. Financiamento.

Resumen

Históricamente, la falta de un modelo de financiación estable es uno de los problemas de las emisoras estatales y públicas. Este artículo tiene como objetivo presentar un proyecto de decreto, formulado en 1973, y discutir sus posibles impactos, que podrían haber incluido el establecimiento de una fuente perene de fondos para estas emisoras y su reestructuración. Sin embargo, este decreto nunca fue publicado y su contenido permaneció desconocido para el público en general hasta que se llevó a cabo la investigación actual.

Palabras clave: Decreto. Radiodifusión estatal. Radiodifusión pública. Financiación.

Abstract

Historically, the lack of a stable financing model is one of the problems of state and public broadcasters. This article aims to present a draft decree, formulated in 1973, and discuss its possible impacts, which could have included the establishment of a perennial source of funds for these broadcasters and their restructuring. However, this decree was never published and its content remained unknown to the public until the current research was carried out.

Keywords: Decree. State broadcasting. Public broadcasting. Financing.

Introdução

A sustentabilidade de emissoras estatais e públicas é, até hoje, um dos grandes desafios desse segmento. Há décadas a publicidade comercial, principal fonte de financiamento do sistema privado, é negada às estações integrantes dos demais sistemas, sobrando a elas recorrer, em muitos casos, ao oscilante orçamento público.

Como se verá ao longo deste artigo, nem sempre o cenário foi esse. Emissoras do governo federal já puderam veicular publicidade comercial no dia a dia; com isso, viabilizaram suas atividades, contrataram grandes estrelas e concorreram com estações privadas. Também já existiram momentos de restrições à utilização dessa forma de financiamento, porém não absolutas. Houve, ainda, tentativas de criação de mecanismos alternativos, como a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública (CFRP), que deveria ter garantido a sustentabilidade da Empresa Brasil de Comunicação (EBC); porém, objeto de judicialização, não alcançou essa meta.

E houve, ainda, uma proposta de decreto da ditadura militar que, se tivesse sido publicada, poderia ter sido o primeiro passo para uma revolução no financiamento das emissoras vinculadas ao governo federal, com efeitos também sobre as estações privadas. O objetivo deste artigo é resgatar essa história, apresentando a minuta e discutindo seus possíveis impactos para a radiodifusão.

Esquecida em processos físicos ao longo das últimas quase cinco décadas, essa proposta de decreto só foi encontrada no âmbito de outra pesquisa, desenvolvida pelo autor, sobre a primeira fase da Radiobrás, empresa pública responsável, a partir de 1976, por diversas emissoras do governo federal. Essa investigação tem como principais fontes mais de onze mil páginas de documentos públicos, cuja obtenção foi possível, em parte, com base na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação. A maioria desses documentos, ainda que "públicos" do ponto de vista conceitual, não se encontravam digitalizados e, consequentemente, disponíveis, de forma ostensiva, ao público em geral[1].

1 Agradeço à equipe da Superintendência do Patrimônio da União no Rio de Janeiro, integrante da estrutura do Ministério da Economia (SPU-RJ/ME), em especial à coordenadora Ana Maria Batista Soares e à arquivista Marcia Fer nandes Baptista, responsáveis, no âmbito do Projeto Acervo Documental, pela reunião, digitalização e disponibilização desse material.

Na próxima seção deste artigo, serão abordados o modelo de financiamento das emissoras do governo federal à época da discussão do decreto e o contexto em que ele foi formulado. Depois será apresentada a minuta do decreto em si. Por fim, serão ressaltados os impactos que esse documento, se aprovado, poderia ter gerado.

Breve histórico do financiamento das emissoras estatais e públicas

Estatizada no início da década de 1930, a Rádio Nacional, emissora vinculada ao governo federal, não teve concorrência real no país ao longo de boa parte dos anos 1950, a chamada Era de Ouro. Com uma programação popular, viu passar pelos seus quadros os principais nomes do cenário mu-

sical, enquanto a televisão dava seus primeiros passos: de Cauby Peixoto a Humberto Teixeira, o Bacharel do Baião; de Dick Farney ao maestro Radamés Gnattali; de Silvio Caldas a Orlando Silva, o sucesso passava pela Rádio Nacional, que chegou a manter mais de duzentos músicos contratados (SAROLDI; MOREIRA, 2005). Emilinha Borba e Marlene disputavam o título de Rainha do Rádio; Francisco Alves, o Rei da Voz, foi sucedido por Francisco Carlos, o primeiro Reido Rádio. Humoristas, jornalistas, radialistas e artistas como Heron Domingues, Paulo Gracindo, Paulo Tapajós, Brandão Filho, Walter D'Ávila, Mário Lago e Daisy Lúcidi ganharam projeção nacional.

Manter essa seleção das artes nacionais custava caro. A emissora ainda dispunha de alguns andares em um arranha-céu na região central do Rio de Janeiro, o Edifício A Noite, e equipamentos necessários à sua operação. Não foram encontrados orçamentos precisos dessa época, mas parte considerável dos recursos necessários era proveniente do governo federal, por meio da Superintendência de Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional (SEIPN), à qual a Rádio Nacional se vinculava.

A outra fonte de renda central era a publicidade: comercial (de produtos e serviços) ou institucional (focada no apoio de marcas), de entidades públicas ou de empresas privadas, não havia restrições consistentes a essa prática. Nos áureos tempos, dizia-se que chegava a faltar espaço na grade de programação para tanta publicidade, obrigando a Rádio Nacional a recusar novas inserções (LAGO, 1977). Além disso, programas eram nomeados conforme seus anunciantes principais ou o patrocínio era explicitado durante as transmissões: assim, "Repórter *Esso*", "Rádio Almanaque *Kolynos*", "Revista *Old Parr*", "Dicionário *Toddy*", "Quando os maestros se encontram" (com patrocínio da *Walita*), "A pausa que refresca" (patrocinado pela Coca-Cola), "Nada além de dois minutos" (apoiado pelo sabonete Gessy) e diversos outros sucediam-se ao longo dos dias e horas, escutados por milhões de ouvintes (SAROLDI; MOREIRA, 2005; AGUIAR, 2007).

Na década de 1960, porém, no Brasil começou a ser revista a permissão para que emissoras federais veiculassem publicidade. Vale lembrar que, naquela época, a TV começou a se popularizar e os empresários do setor de radiodifusão passaram a atuar de forma mais coordenada, criando a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e de Televisão (Abert) em 1962. Essa articulação foi importante para a derrubada pelo Congresso Nacional, em votação nominal, de cada um dos vetos estabelecidos pelo Presidente João Goulart ao Código Brasileiro de Telecomunicações (PIERANTI; MARTINS, 2007).

Menos de dois anos depois, ao derrubar o governo de Goulart, teve início a ditadura militar, que contou, nos seus primeiros momentos, com apoio significativo dos principais meios de comunicação do país (JAMBEIRO, 2002; MATTOS, 2002). Naqueles dias de abril de 1964, a Rádio Nacional, afastando-se dos seus melhores anos, ainda passou por um processo de expurgo motivado por denúncias de alguns dos seus funcionários. O resultado foi, a

princípio, o afastamento ou a investigação de 148 profissionais, dos quais 36 foram demitidos em julho, com a edição do Ato Institucional nº 1 (LAGO, 1977; SAROLDI; MOREIRA, 2005; AGUIAR, 2007).

Em fevereiro de 1967, quando já estavam consolidadas tanto a ditadura militar quanto a representação institucional do empresariado de radiodifusão, foi editado o Decreto-Lei nº 236. Esse instrumento normativo é normalmente lembrado por ter fixado limites para o controle de outorgas de rádio e de TV por uma mesma entidade (válidos até o presente) e por ter estabelecido um rol de infrações e possíveis sanções aplicáveis às emissoras. Interessa, porém, a este artigo um terceiro tema tratado pelo decreto-lei: a criação da televisão educativa.

O novo serviço foi concebido com o objetivo de transmitir aulas, conferências, debates e afins – e, salvo experiências esporádicas, jamais viria a ter apenas esse tipo de programação. O decreto-lei previu, ainda, que seriam reservados canais para essas estações em municípios com população superior a cem mil habitantes e que o Poder Executivo regulamentaria a transmissão de programas educativos nas emissoras comerciais por, no máximo, cinco horas semanais. As emissoras de televisão educativa poderiam ser mantidas pelo poder público, por universidades e por fundações públicas ou privadas, mas não por empresas, já que o serviço não teria finalidade comercial. Por isso, como prevê o parágrafo único do art. 13 do decreto-lei, ficou "vedada a transmissão de qualquer propaganda, direta ou indiretamente, bem como o patrocínio dos programas transmitidos, mesmo que nenhuma propaganda seja feita através dos mesmos".

Destaque-se uma confusão conceitual no decreto-lei: a inexistência de finalidade comercial não deveria implicar proibição de toda e qualquer propaganda e patrocínio. Não houvesse essa proibição legal, essa última modalidade poderia ser praticada, por exemplo, por outras entidades sem fins comerciais desejosas de reforçar a sua marca, atrelando-a a uma programação educativa.

Além disso, a proibição de publicidade não foi acompanhada da criação de um novo modelo de sustentabilidade para essas emissoras. Simplesmente foi vedada a principal fonte de financiamento da radiodifusão no Brasil, o que significou, na prática, obrigar as entidades responsáveis por essas estações a mantê-las com seus próprios recursos. Em suma, estimulou-se a criação de um conjunto de novas emissoras, por definição, deficitárias, já que incapazes de se sustentar e, portanto, fadadas à dependência das entidades que as mantinham.

Entre o modelo de financiamento por publicidade, consagrado na Rádio Nacional até a década de 1950, e o da televisão educativa, impedida de utilizá-lo, o governo federal ainda tentou encontrar soluções alternativas. Uma delas foi a previsão, com a Medida Provisória (MP) nº 398 de 2007, de uma cesta de múltiplas fontes de financiamento para a EBC, o que incluía,

2 A portaria não tinha artigos, forma mais usual de redação de instrumentos normativos no Brasil, sendo composta por três itens.

por exemplo, o tradicional orçamento público; a publicidade institucional; receitas auferidas com a prestação de serviços; doações e a CFRP (essa última criada durante a análise da MP pelo Congresso Nacional e aceita pelo Poder Executivo, que não a vetou).

Outra alternativa remonta ao fim da década de 1970. O nome "Rádio Nacional" era, então, usado por um conjunto de emissoras operadas pela Radiobrás, empresa pública responsável pelas emissoras federais (excluídas as consideradas educativas). Uma das finalidades da empresa era expandir a radiodifusão rumo à região amazônica, área considerada de pouca atratividade comercial para as emissoras privadas. Nesse contexto o Ministério das Comunicações editou a Portaria nº 1.287, de 12 de fevereiro de 1977, que previa o início da operação pela Radiobrás de 16 estações em ondas médias (OM) e em ondas tropicais (OT) no Mato Grosso e em diversos estados da região Norte. O item III[2] da portaria previa ainda: "nas localidades onde não exista executante de serviço de radiodifusão sonora, poderão as emissoras acima relacionadas veicular mensagens publicitárias".

Não foram encontrados registros da receita auferida pelas novas emissoras com base nesses dispositivos, mas a lógica permite supor que não foram valores relevantes. Se não havia emissoras nas localidades, era justamente porque não existia interesse comercial, o que pode ser explicado normalmente pela ausência de anunciantes capazes de manter as emissoras. Assim, a portaria autorizava as novas emissoras da Radiobrás a recorrer a um mercado publicitário, na melhor das hipóteses, frágil – e, na pior delas, inexistente.

Esse cenário, contudo, esteve prestes a ser modificado antes mesmo da criação da Radiobrás. Uma alternativa de financiamento estável quase foi engendrada.

O "quase" decreto

O sucesso da Rádio Nacional do Rio de Janeiro gerava boas expectativas para sua coirmã instalada na nova capital federal. A Rádio Nacional de Brasília começou a funcionar experimentalmente em maio de 1958 e, no dia 31 desse mês, o presidente da República, Juscelino Kubitschek (2009), inaugurou-a oficialmente. No dia da inauguração de Brasília, entrou em operação a TV Nacional, também do governo federal.

As expectativas iniciais se frustraram. A despeito de ter alcançado relevância, a Rádio Nacional OM de Brasília não chegou perto da supremacia que a emissora do Rio de Janeiro vivenciou nos seus áureos tempos. Já sobre a TV Nacional, nem sequer se pode dizer que tenha sido relevante ao longo de grande parte de sua existência: faltavam programação, elenco e equipamentos modernos e, durante vários anos, a emissora dedicou-se a retransmitir a programação de estações privadas ainda não instaladas na nascente capital. A TV Rádio Nacional de Brasília (TVRNB), organização criada para gerir as duas emissoras, oscilou, em seus primeiros anos, entre a garantia

de sua própria autonomia como empresa pública e a dependência da Rádio Nacional do Rio de Janeiro, à qual se vinculava eventualmente, perdendo seu status de empresa autônoma, a critério da SEIPN.

Os esforços do governo federal no âmbito da radiodifusão mudaram de patamar em 1973. A diretoria da TVRNB realizou, então, uma licitação internacional sem precedentes na história do Brasil: com o objetivo de cobrir o mundo quase inteiro (SAROLDI; MOREIRA, 2005), pretendia adquirir doze transmissores em OM, FM e ondas curtas (OC), sendo que esses últimos seriam distribuídos por três parques de transmissão em Brasília, Mamanguape (PB) e Boa Vista. Tratava-se do Sistema de Radiodifusão de Alta Potência (SIRAP). Os dois primeiros transmissores em OC e OM, localizados na capital federal, foram inaugurados pelo presidente da República, Emílio Médici, a quatro dias do fim do seu mandato, em março de 1974.

A partir daí, as perspectivas alvissareiras para a TVRNB mudaram drasticamente. O governo de Ernesto Geisel, sucessor de Médici, esperava que a Rádio Nacional cobrisse a Amazônia, região considerada prioritária para a segurança nacional (PIERANTI, 2019), e não o mundo inteiro. A TVRNB não dispunha de recursos próprios sequer para pagar rotineiramente o consumo de energia dos transmissores. Em paralelo a essa situação, uma auditoria realizada na empresa apontou diversos problemas relacionados à sua gestão, entre os quais a falta de planejamento condizente e de recursos necessários para manter o SIRAP em funcionamento. Em menos de quatro meses, os dois transmissores adquiridos, instalados e inaugurados por Médici já funcionavam de forma intermitente e foi interrompida a irradiação em parte dos idiomas previstos inicialmente, com demissões e realocação de funcionários.

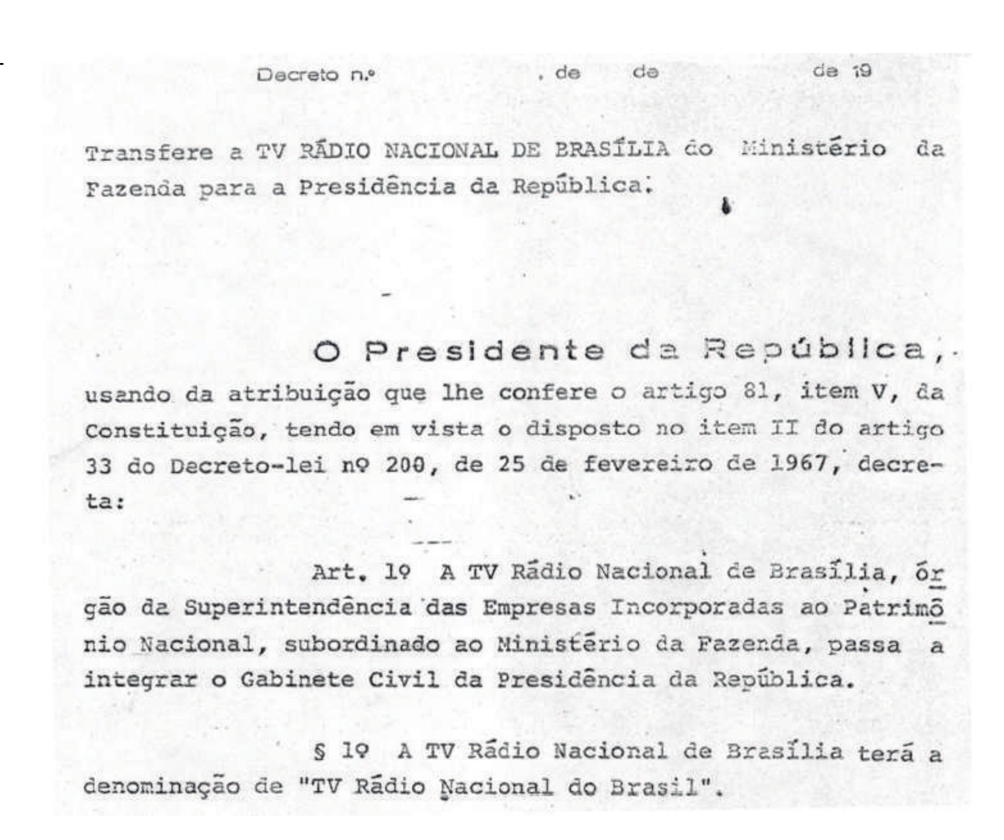
Coube a Cavalcanti de Melo, diretor-geral da TVRNB, nomeado ainda no governo Médici e um dos maiores entusiastas do SIRAP, justificar-se perante a SEIPN. Assim o fez por meio de diversos documentos, entre os quais o Ofício nº 209-DG/74, dirigido ao superintendente das EIPN, de 25 de maio de 1974. Nele tratou das diversas críticas feitas pela auditoria e, sobre o financiamento, ressaltou a promessa, recebida no fim de 1973, de um decreto que resolveria o problema:

> A certeza da publicação do decreto em causa foi mantida até o fim do mandato do Presidente Emílio G. Médici. O acompanhamento das démarches era feito pessoalmente pelo Cel. Leo Guedes Etchegoyen, chefe da Assessoria Especial do Presidente da República, e seu assessor direto, o prof. Roberto Nogueira Médici. Estas duas autoridades afiançaram ao signatário que o decreto sairia (TVRNB, 1974, p. 8).

Não se tratava de uma esperança desprovida de fundamento. Do processo obtido no âmbito desta pesquisa consta a minuta de decreto, na íntegracom dez artigos, que, além de revolucionar o financiamento da radiodifusão no Brasil, poderia ter reestruturado as emissoras estatais. As próximas páginas deste artigo tratam desse documento; jamais editado, o decreto nunca entrou em vigência.

Figura 1 – Minuta de decreto sobre a TV Rádio Nacional de Brasília (1)

Fonte: Arquivo SPU/ME.



Decreto n.º , de de de 19

Transfere a TV RÁDIO NACIONAL DE BRASÍLIA do Ministério da Fazenda para a Presidência da República.

O Presidente da República,

usando da atribuição que lhe confere o artigo 81, item V, da Constituição, tendo em vista o disposto no item II do artigo 33 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, decreta:

Art. 1º A TV Rádio Nacional de Brasília, órgão da Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional, subordinado ao Ministério da Fazenda, passa a integrar o Gabinete Civil da Presidência da República.

§ 1º A TV Rádio Nacional de Brasília terá a denominação de "TV Rádio Nacional do Brasil".

Logo no seu início, a minuta previa a renomeação da TVRNB para “TV Rádio Nacional do Brasil” e sua vinculação não mais à SEIPN, e sim ao Gabinete Civil da Presidência da República. Curiosamente, mais de uma década depois, a Radiobrás, então já responsável pelas emissoras de TV e de rádio conhecidas como “Nacional”, também deixaria de ser vinculada ao Ministério das Comunicações e passaria a integrar a estrutura da Casa Civil da Presidência da República.

Em 1973, ano de discussão da minuta de decreto, essa tentativa de mudança pode ser lida como uma expectativa de melhoria de *status* da TVRNB e da comunicação institucional do governo. Afinal, as emissoras se afastariam da SEIPN, uma superintendência responsável por empresas estatizadas muito díspares, que incluíam de ferrovias a armazéns frigoríficos, de fazendas a emissoras. Passariam a se subordinar diretamente à Presidência da República, não tendo que disputar com intermediários o diálogo com o Palácio

do Planalto. É certo que essa lógica, na prática, poderia representar uma armadilha. A autonomia da TVRNB poderia ser menor se monitorada tão de perto, e o Gabinete Civil da Presidência da República tinha preocupações ainda mais diversas que a natureza das empresas que compunham a SEIPN.

Essa proposta ia, ainda, em sentido contrário ao da reforma administrativa promovida pelo Decreto-Lei nº 200 de 1967. Com o objetivo de descentralizar e conceder mais autonomia à administração indireta (BRESSER PEREIRA, 2005), o decreto-lei, entre outras medidas, levou à vinculação de entidades a ministérios temáticos em detrimento de sua concentração em torno da Presidência da República.

Outro símbolo de *status* constante do primeiro artigo do decreto era a mudança de nome. Por mais que não vivesse mais seus tempos áureos, a Rádio Nacional do Rio de Janeiro ainda era a principal e mais relevante emissora federal. O texto, porém, reconhecia sua coirmã de Brasília como a estação *do Brasil,* sem tratar dos desdobramentos dessa mudança.

Simbologias à parte, a minuta de decreto estabelecia, em seu art. 3º, competências para a TVRNB. Entre elas estava "produzir e radiodifundir programação para o exterior, em idiomas estrangeiros [...], de modo a contribuir para o melhor conhecimento da realidade brasileira" (inciso I); "sistematizar e tele-radiodifundir as notícias do Poder Público para o país e o exterior" (inciso II); e "elaborar e executar plano de radiodifusão (sonora e televisão) interiorana, cobrindo particularmente a região amazônica, através de repetidoras ou estações locais" (inciso IV). Previa, ainda, que a TVRNB poderia planejar a construção da sua sede.

Assim teria sido consagrado, em ato do Presidente da República, o SIRAP com a sua formatação original, ou seja, com o foco central de cobrir o exterior, levando ao mundo a visão da ditadura militar brasileira sobre si mesma. A formação de uma rede amazônica, também em pauta com base em sucessivos planos federais voltados ao desenvolvimento da região, era contemplada no texto. A despeito da não edição do decreto, esse foco seria mantido pela Radiobrás na segunda metade da década de 1970.

A criação de uma "*holding* de emissoras federais" já era discutida no seio do governo federal, pelo menos, desde 1971 (CORSETTI, 1971). Modelo semelhante seria adotado para a Telebrás, também na década de 1970, no tocante às prestadoras federais de serviços de telecomunicações. A minuta de decreto, porém, nem sequer trata desse ponto, ignorando o debate já existente e conferindo uma sobrevida à TVRNB, com valorização da sua importância. A lei que regeu a Radiobrás só seria aprovada em 1975 e a "empresa *holding*" começou a funcionar no ano seguinte.

Figura 2 – Minuta de decreto sobre a TV Rádio Nacional de Brasília (2)

Fonte: Arquivo SPU/ME.

Art. 6º A TV Rádio Nacional do Brasil poderá participar da distribuição, para todo o território nacional, de "video-tapes", fitas sonoras e filmes produzidos por órgãos governamentais, pelo Centro Brasileiro de TV Educativa e outros organismos produtores especializados.

§ 1º A relação produção-distribuição será regulada através de convênio;

§ 2º Na atividade de distribuição, e exclusivamente para este fim, fica a TV Rádio Nacional do Brasil equiparada às agências ou aos agenciadores a que se referem a Lei nº 4.680, de 18 de junho de 1965, e Decreto nº 57.690, de 1º de fevereiro de 1966.

O art. 6º da minuta conferia à TVRNB um papel de agência de notícias e centro de distribuição de material audiovisual sobre o governo federal com os recursos tecnológicos existentes à época. Esse papel viria a ser desempenhado por diferentes entidades, nem sempre de forma integrada, nas décadas seguintes e, na segunda metade da década de 1990, o governo federal montaria seu canal de notícias, a NBr. O artigo seguinte trazia uma previsão importante para o financiamento das emissoras estatais.

Figura 3 – Minuta de decreto sobre a TV Rádio Nacional de Brasília (3)

Fonte: Arquivo SPU/ME.

Art. 7º Os órgãos da administração federal aplicarão na TV Rádio Nacional do Brasil percentagem não inferior a 25% (vinte e cinco por cento) dos seus recursos destinados à promoção geral por televisão e rádio.

§ 1º A participação de que trata este artigo será regulada por convênio a ser firmado entre a TV Rádio Nacional do Brasil e os patrocinadores oficiais.

§ 2º Os convênios poderão ser celebrados com Estados e Municípios, de conformidade com o parágrafo 3º do artigo 13 da Constituição Federal.

§ 3º As atividades da TV Rádio Nacional do Brasil, como órgão prestador de serviços para a área do Poder Público, deverão ser adequadas por via de convênios de serviço e contrapartida entre ambas as entidades, com a estrutura da Agência Nacional, entidade integrante do Gabinete Civil da Presidência da República.

Pelo menos um quarto dos recursos de órgãos públicos federais destinados à “promoção geral por televisão e rádio” deveria ser destinado ao financiamento da TV Rádio Nacional do Brasil. Diversos autores apontam o governo federal, durante a ditadura militar, como o maior anunciante do país (ABREU, 2003; LENE, 2010; AS RELAÇÕES..., 2014; NETTO, 2015). Cabe ressaltar que a previsão se referia a “órgãos públicos federais”, ou seja, à administração direta (notadamente a ministérios e secretarias especiais). Pelo texto da minuta, essa dinâmica não se estenderia necessariamente a empresas públicas, fundações e autarquias, entre outros.

Ainda assim, é possível imaginar essa previsão como um estopim. Se a administração direta federal era obrigada, por que a administração indireta não seria estimulada a contribuir com um quinhão? Mais que isso: estados e municípios, grande parte dos quais geridos por governos com afinidade ideológica com a ditadura militar, também destinariam às emissoras federais parte dos seus recursos? Antevendo essa possibilidade, o decreto previa explicitamente a possibilidade de celebração de convênios com esses entes para tal finalidade.

Atrelar por decreto uma parcela dos recursos de promoção do governo federal a emissoras estatais seria uma medida pioneira, nunca oficializada nem antes, nem depois de 1973. Seus impactos iam muito além da radiodifusão estatal, como será tratado na seção final deste artigo.

Não é possível ter certeza sobre qual teria sido o impacto do decreto em termos financeiros. Os gastos do governo federal com publicidade durante muitos anos não eram públicos. Depois, ainda que divulgados eventualmente, não eram objeto de uma sistematização rigorosa que permitisse a consolidação de uma série histórica. Não foi encontrado, no âmbito desta pesquisa, o total de gastos do governo federal com publicidade em 1973. Diferentes meios de comunicação veicularam, em 2020, que o governo federal pretendia aumentar para cerca de R$ 500 milhões o valor destinado à comunicação institucional (RESENDE, 2020). De fato, o orçamento registrado de “comunicação institucional”, em 2021, no portal do governo federal é de R$ 478,48 milhões (BRASIL, 2021). Não está claro, porém, o percentual desse valor destinado a emissoras de rádio e de TV nem se valores previstos em outras rubricas do orçamento federal podem ser usados para essa finalidade por órgãos públicos em geral. Apenas como referência, vale citar que o orçamento previsto da EBC para 2020 era de cerca de R$ 630 milhões (PIERANTI, 2020).

Figura 4 – Minuta de decreto sobre a TV Rádio Nacional de Brasília (4)

Fonte: Arquivo SPU/ME.

Art. 9º O Ministério das Comunicações outorgará à TV Rádio Nacional do Brasil, na forma da legislação vigente, os canais de ondas médias, curtas, tropicais e frequência modulada, inclusive os de televisão, que se fizerem necessários ao atendimento dos seus serviços e à sua expansão.

Por fim, um outro dispositivo que merece destaque. No Ofício nº 209-DG/74 (e em outras manifestações), o diretor-geral enxergava o Ministério das Comunicações como um dos principais entraves à implementação do SIRAP. O órgão, segundo o relato, não respondia os pedidos da TVRNB, inviabilizando, com seu silêncio, procedimentos técnicos inerentes à instalação dos transmissores e à operação das emissoras. A minuta de decreto, mesmo utilizando terminologia imprecisa (“outorgará [...] canais”), obrigava o órgão, na prática, a atender os pleitos formulados pela TVRNB – imposição incomum por desconsiderar a efetiva viabilidade técnica dos pedidos, o que deveria ser apreciado pelo ministério, caso a caso, em qualquer pedido dessa natureza.

Considerações finais

Inicialmente, nesta seção, cabe avaliar a extensão dos dispositivos do decreto ao financiamento da radiodifusão estatal. Como mencionado, a ditadura militar era considerada a principal anunciante dos meios de comunicação na década de 1970. O total de recursos efetivamente dispendido não era uma informação pública à época e não foram encontradas séries históricas que corroborassem essa tese. Ainda que não tenham sido encontrados dados que permitam ao autor reafirmar essa máxima ao longo de toda a ditadura militar, é possível constatar que historicamente o governo federal foi (e é) um anunciante relevante na mídia brasileira.

A minuta de decreto não tratava necessariamente de todos os recursos destinados à publicidade. Como destacado, o texto citava a “promoção geral”, termo impreciso que poderia ser objeto de dúvidas. Não se obrigava a disponibilização de recursos por parte de empresas públicas (que costumam investir mais em publicidade que os órgãos da administração direta), estados e municípios, ainda que o próprio texto estabelecesse a alternativa legal para isso. Assim, também como mencionado anteriormente, a previsão no decreto poderia ter tido um efeito de estopim. Se a administração direta já estava obrigada a colaborar com o financiamento da TV e da Rádio Nacional, por que não o seriam outros entes e entidades públicos?

Cabe destacar outros dois possíveis impactos da minuta para o financiamento da radiodifusão no Brasil. O primeiro diz respeito à radiodifusão privada. Se o governo federal se propusesse a disponibilizar a uma empresa pública 25% dos seus recursos destinados à promoção geral, isso significava não disponibilizar esse valor, por óbvio, para as emissoras privadas. Ou seja: nesse modelo, a ampliação do financiamento da radiodifusão estatal implicaria a redução da verba para a radiodifusão privada. O mercado publicitário à época era consideravelmente menor que o atual, havendo um número menor de grandes anunciantes à disposição no Brasil para substituir o governo federal nesse papel.

O segundo impacto diz respeito ao modelo de financiamento da radiodifusão estatal e, décadas depois, das emissoras públicas. Como informado inicialmente, uma das grandes dificuldades desse segmento sempre foi sua sustentabilidade e o encontro de fórmulas estáveis de financiamento que, com segurança, previssem uma calha de recursos fixos para viabilizar as emissoras. O governo federal nunca se dispôs a se comprometer com um percentual fixo e explícito de seus recursos para esse fim, oscilando entre alternativas que foram desde a permissão até a vedação total da veiculação de publicidade comercial. Mesmo nesse segundo caso, quando forçosamente cresce a dependência do orçamento público, a previsão do valor destinado às emissoras federais não correspondia a um percentual fixo e imutável.

Assim, o decreto ora apresentado, caso tivesse vigorado, poderia ter mudado, também nesse aspecto, a lógica do financiamento da radiodifusão estatal no Brasil. Se esse modelo tivesse perdurado, seria razoável supor que poderia estar aí uma solução para a EBC, décadas depois, e mesmo para as emissoras educativas vinculadas a governos estaduais caso o modelo fosse expandido.

Por fim, no que tange à estruturação da radiodifusão estatal durante a ditadura militar, vale lembrar que o decreto poderia ter inviabilizado ou dificultado a criação da Radiobrás como *holding* das emissoras vinculadas ao governo federal. Afinal, o texto alçava as emissoras de Brasília a uma condição de estações *do Brasil*, elevando seu *status* perante as demais estações.

A minuta não foi assinada, jamais entrou em vigência e restou esquecida em arquivos físicos até ser redescoberta no âmbito desta pesquisa e recontada neste artigo. Assim, mais que refletir sobre o que esteve *prestes* a acontecer, pretendeu-se aqui recuperar uma pequena parte específica da memória das comunicações no Brasil – uma parte que, neste caso, poderia ter criado uma outra perspectiva para emissoras estatais e para as estações públicas que seriam implementadas décadas depois.

Referências

ABREU, A. A. Jornalistas e jornalismo econômico na transição democrática. *In:* ABREU, A. A. de; LATTMAN-WELTMAN, F.; KORNIS, M. A. **Mídia e política no Brasil**: jornalismo e ficção. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

AGUIAR, R. C. **Almanaque da Rádio Nacional**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2007.

AS RELAÇÕES da publicidade com a ditadura. **Meio & Mensagem**. 31 mar. 2014. Disponível em: https://www.meioemensagem.com.br/home/comunicacao/2014/03/31/as-relacoes-da-publicidade-com-a-ditadura.html. Acesso em: 13 nov. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Comunicação institucional. **Portal da Transparência**, 5 set. 2021. Disponível em: http://transpa-

rencia.gov.br/programas-e-acoes/acao/2017-comunicacao-institucional. Acesso em: 5 set. 2021.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *In:* BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 6. ed. São Paulo: FGV, 2005. p. 237-270.

CORSETTI, H. **Exposição de Motivos nº 118.** Brasília, 25 de ago. 1971. Mimeo.

EBU. **Funding of Public Service Media 2018**. EBU, 2018.

HOLTZ-BACHA, C. Of Markets and Supply: Public Broadcasting in Germany. *In:* LOWE, G. F.; HUJANEN, T. (eds.). **Broadcasting & Convergence**: New Articulations of the Public Service Remit. Göteborg: Nordicom, 2003. p. 109-119.

JAMBEIRO, O. **A TV no Brasil do século XX**. Salvador: EdUFBA, 2002.

KUBITSCHEK, J. **Por que construí Brasília**. Brasília: Senado Federal, 2009.

LAGO, M. **Bagaço de beira-estrada.** Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1977.

LENGYEL, M. From 'State Broadcasting' to 'Public Service Media' in Hungary. *In:* IOSIFIDIS, P. (ed.). **Reinventing Public Service Communication**: European Broadcasters and Beyond. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2010. p. 245-257.

LENE, H. O jornalismo de economia e a ditadura militar no Brasil: impulso e desenvolvimento. **Revista Famecos**, v. 17, n. 2, p. 24-32, mai-ago 2010. Disponível em: http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/download/7539/5404. Acesso em: 13 nov. 2020.

MATTOS, S. **História da televisão brasileira**: uma visão econômica, social e política. 2. ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 2002.

NETTO, D. A. C. Nossos comerciais, por favor: a propaganda brasileira e a ditadura militar (1964-1985). *In:* CONGRESSO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA, 7., 2015, Maringá. **Anais** [...]. Maringá: UEM, 2015. Disponível em: http://www.cih.uem.br/anais/2015/trabalhos/1388.pdf. Acesso em: 13 nov. 2020.

OPEN SOCIETY INSTITUTE. **Television across Europe**: regulation, policy and independence – Volume 1**.** Budapest: Open Society Institute, 2005.

PIERANTI, O. P. **A radiodifusão pública resiste**: a busca por independência no Brasil e no Leste Europeu. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Comunicação, 2018.

PIERANTI, O. P. **Memória das Comunicações no Brasil**: entrevistas. Brasília: Universidade de Brasília, 2019. Disponível em: https://faclivros.files.wordpress.com/2019/03/livro_memoria-1.pdf. Acesso em: 13 nov. 2020.

PIERANTI, O. P. A radiodifusão pública é "cara demais"? Uma avaliação do orçamento da EBC. **Revista Eptic**, v. 22, n. 3, set.-dez.-2020, p. 6-23.

PIERANTI, O. P.; MARTINS, P. E. M. A Radiodifusão como um negócio: um olhar sobre a Gestação do Código Brasileiro de Telecomunicações. **Eptic**

Online, v. 9, n. 1, ene.-abr. 2007. Disponível em: https://octaviopieranti.files.wordpress.com/2020/09/220-619-1-pb.pdf. Acesso em: 13 nov. 2020.

RESENDE, T. Bolsonaro quer verba de publicidade oficial quase quadruplicada em 2021. **Folha de S. Paulo**, 2 set. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/09/bolsonaro-quer-triplicar-verba-de-publicidade-oficial-em-2021.shtml. Acesso em: 5 set. 2021.

SAROLDI, L. C.; MOREIRA, S. V. **Rádio Nacional**: o Brasil em sintonia. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.

TVRNB. **Ofício nº 209-DG/74**. Brasília, 25 mai. 1974.

WIMMER, M. **Direitos, democracia e acesso aos meios de comunicação de massa**: um estudo comparado sobre pluralismo interno na televisão. Scotts Valley: CreateSpace, 2014.

WOLDT, R. Public Service Broadcasting in Germany: Stumbling Blocks on the Digital Highway. *In:* IOSIFIDIS, P. (ed.). **Reinventing Public Service Communication**: European Broadcasters and Beyond. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2010. p. 171-182.



revista Eptic
VOL. 23, Nº 3, SET.-DEZ. 2021
ISSN 1518-2487

O futuro do trabalho: entre a automação e a integração entre humanos e máquinas

El futuro del trabajo: entre la automatización y la integración entre humanos y máquinas

The future of work: between automation and the integration between humans and machines

Rodrigo Brandão[1]

Doutorando em Sociologia na Universidade de São Paulo (USP), pesquisador da área de Humanidades do C4AI USP-FAPESP-IBM e coordenador do Núcleo de Apoio à Pesquisa Observatório da Inovação e Competitividade (NAP-OIC), sediado no Instituto de Estudos Avançados (IEA) da USP.

Contato: brandao-cs@usp.br

1 Agradeço ao Centro de Inteligência Artificial (C4AI-USP) e o apoio da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo (processo FAPESP #2019/07665-4) e da IBM Corporation para a preparação deste ensaio.

Submetido em: 03.05.2021 - Aprovado em: 15.10.2021

Resumo

Neste ensaio argumento que, para entendermos os rumos do trabalho, devemos analisar como os avanços tecnológicos impactam as tarefas que compõem os empregos. Para tanto, apresento o modelo baseado em tarefas e discuto suas considerações teóricas à luz de descobertas empíricas sobre o avanço da Inteligência Artificial em empresas. Assim, reúno elementos para concluir que novos avanços nos estudos sobre o futuro do trabalho dependem de investigações que elucidem como firmas e governos procuram orientar o avanço tecnológico: se apenas para encorajar a automação ou se para promover integrações exitosas entre humanos e máquinas nas tarefas que compõem os empregos.

Palavras-chave: Inteligência artificial. Automação. Emprego. Produtividade.

Resumen

En este ensayo, sostengo que, para comprender las direcciones del trabajo, debemos analizar cómo los avances tecnológicos impactan las tareas que componen los trabajos. Por lo tanto, presento el modelo basado en tareas y discuto sus consideraciones teóricas a la luz de investigaciones empíricas sobre el avance de la Inteligencia Artificial en las empresas. Así, reúno elementos para concluir que los avances futuros en los estudios sobre el futuro del trabajo dependen de investigaciones que esclarezcan cómo las empresas y los gobiernos buscan orientar el avance tecnológico: ya sea solo para incentivar la automatización o bien para promover integraciones exitosas entre humanos y máquinas en las tareas que componen los trabajos.

Palabras clave: Inteligencia artificial. Automatización. Trabajo. Productividad.

Abstract

In this essay, I argue that, in order to understand the directions of work, we must analyse how technological advancements impact the different tasks that constitute the different jobs. Therefore, I present the task-based model and discuss its theoretical considerations in the light of empirical findings about the advancements of Artificial Intelligence in the private sector. Based on that, I conclude that further advances in the studies on the future of work depend on investigations that elucidate how firms and governments try to guide technological advancement: just to encourage automation or also to promote successful integrations between humans and machines.

Keywords: Artificial intelligence. Automation. Work. Productivity.

Atualmente, 46 jurisdições nacionais ou supranacionais, incluindo as 15 maiores economias mundiais, possuem ou estão desenvolvendo estratégias próprias de inteligência artificial (IA)[2], sendo que grande parte delas inclui, entre suas preocupações centrais, políticas voltadas à (re)qualificação profissional (KUNG; BOSKOVIC; STIX, 2020) – seja para viabilizar o desenvolvimento e a difusão da IA em seus territórios, seja para preparar a mão de obra local para lidar com os impactos dessa tecnologia sobre o mercado de trabalho. Mas que impactos são esses?

A literatura acadêmica sobre o futuro do trabalho oferece diferentes respostas a essa pergunta. Alguns autores apostam na extinção – pura e simples – de um número colossal de vagas de trabalho em virtude dos avanços já em curso das tecnologias computacionais. Ford (2015), por exemplo, entende que tanto empregos acentuadamente manuais e repetitivos quanto postos que se distinguem por suas funções cognitivas correm riscos acentuados de evaporar. Frey e Osborne (2013), por sua vez, mencionam que, nos Estados Unidos, cerca de 47% dos postos de trabalho estariam sujeitos a esse risco.

Outros pesquisadores acreditam que os avanços computacionais tendem a conduzir a uma polarização do mercado de trabalho. Levy e Murnane (2004), por exemplo, apontam que, nos Estados Unidos, estaria em curso a formação da seguinte divisão: de um lado, empregos que exigem habilidades cognitivas complexas dos trabalhadores e lhes pagam somas vultosas por isso; de outro, postos que pouco lhes exigem em termos cognitivos, mas também não lhes garantem um salário minimamente decente. Brynjolfsson e McAfee (2014) seguem caminho semelhante. As colocações dos autores nos permitem dividir os empregos em quatro categorias: (i) manuais e rotineiros (comuns em linhas de produção), (ii) manuais e não rotineiros (como os serviços de saúde do tipo *health care*), (iii) cognitivos e rotineiros (como, por exemplo, o acompanhamento de estoques e inventários), e (iv) cognitivos e não rotineiros (como a elaboração de uma campanha publicitária). Os avanços da automação, apontam eles, seriam especialmente perigosos para os empregos constituídos fortemente por tarefas rotineiras, justamente nos quais estariam concentrados, atualmente, os salários intermediários.

Por fim, autores como Ekbia e Nardi (2014), Beynon (2015) e Graham, Hjorth e Lehdonvirta (2017) aprofundam o estudo das divisões do mercado de trabalho, procurando evidenciar como os avanços tecnológicos recentes têm se materializado em precarização do trabalho e em invisibilização dos trabalhadores. Mais exatamente, esses autores têm procurado evidenciar que, em diferentes situações, o desenvolvimento tecnológico tem fragmentado o trabalho humano em microtarefas facilmente transferíveis de um país a outro.

Como se pode perceber, os autores mencionados acima mostram-se pessimistas em relação aos impactos dos avanços tecnológicos recentes sobre o mundo do trabalho: ou temem que tais avanços acabem com o trabalho

2 Neste ensaio, defino IA como “um sistema baseado em máquina que pode, para um dado conjunto de objetivos definidos por humanos, realizar predições, recomendações ou decisões que influenciam ambientes reais ou virtuais. [...] Além disso, são ‘máquinas que executam funções cognitivas como as humanas’” (BERRYHILL et al., 2019, p. 12, tradução nossa). Essas características fazem da IA uma tecnologia de propósito geral, isto é, uma tecnologia a partir da qual outras tecnologias podem ser desenvolvidas. Por isso, não raro, ela é tomada como um “guarda-chuva” de tecnologias, e também como sinônimo de “novas tecnologias” ou de “tecnologias emergentes”, ainda que a IA, em si, não seja um campo novo da ciência da computação.

3 Agradeço ao parecerista anônimo da Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura por ter me alertado que essa definição do termo "automação", comum ao campo dos estudos de Economia Política, poderia ser adotada também no presente ensaio.

humano ou que conduzam o mercado de trabalho a uma situação polarizada, tal como descrito por Levi e Murnane (2004), na qual não há espaço para funções que conjuguem salários intermediários e atividades que não sejam nem somente manuais nem somente cognitivas. Diante desses posicionamentos, cabe indagar: a possibilidade de criação de vagas desse último tipo é, de fato, fraca – como a ausência desse tópico no debate parece sugerir – ou seu potencial é pouco conhecido?

Procuro demonstrar, neste ensaio, que respostas convincentes a perguntas como essa dependem de olhares multidisciplinares para o futuro do trabalho. Com esse objetivo, realizo a revisão bibliográfica do modelo baseado em tarefas, elaborado pelos economistas Daron Acemoglu, David Autor e Pascual Restrepo, e o discuto, principalmente, à luz de descobertas recentes de Paul R. Daugherty e James Wilson – dois pesquisadores ligados à área de administração de empresas – sobre o avanço da IA no interior de firmas de diferentes segmentos. Desse modo, reúno elementos que me permitem concluir que, para entendermos os rumos do emprego, devemos entender também como empresas e governos encaram o avanço tecnológico: se como mera redução da intervenção direta de seres humanos em processos produtivos ou como integrações exitosas entre humanos e máquinas.

O modelo baseado em tarefas: fundamentos teóricos

O modelo baseado em tarefas avalia as dinâmicas econômicas subjacentes à automação, entendida como "uma expansão no conjunto de tarefas que podem ser produzidas com capital" (ACEMOGLU; RESTREPO, 2018, p. 05, tradução nossa). Nesse sentido, a automação pode ser definida também como a substituição de capital variável (força de trabalho) por capital constante (maquinário, equipamentos, hardware e software)[3]. Em termos técnicos, ela se torna viável quando se sabe como substituir habilidades humanas por expedientes tecnológicos e, em termos financeiros, quando o capital é suficientemente produtivo, encorajando a substituição de trabalhadores pela IA e pela robótica – as duas tecnologias analisadas por Acemoglu e Restrepo (2018). Denominada efeito deslocamento (displacement effect), essa substituição – que pode se converter em redução crescente da participação do trabalho e dos salários na renda nacional – não é a única consequência possível do aumento da automação. Indicamos outras três com capacidade para fazer frente ao efeito deslocamento.

A primeira delas é o efeito produtividade. Segundo os autores em questão, a automação traduz-se, na maioria dos casos, em aumento de produtividade e esse aumento pode conduzir à elevação da demanda por trabalho. Isso porque aumentos produtivos podem se converter em produtos e serviços mais baratos; na sequência, em "liberação" de renda das famílias e, portanto, em maior demanda de produtos e serviços (tanto nos setores que estão sendo automatizados quanto no restante da economia); por fim, essa

demanda maior pode se converter em necessidade de mais trabalho para que o volume de produção seja mantido. A esse efeito conecta-se o aprofundamento da automação *(deepening of automation)*. Para os autores, o nível de automação de dada atividade pode ser potencializado, ou seja, uma atividade automatizada pode tornar-se ainda mais automatizada e, portanto, ainda mais produtiva, potencializando, assim, o efeito produtividade.

O perigo, apontam os dois economistas, está na *so-so automation* – aquela em que as novas tecnologias são "apenas produtivas o suficiente para serem adotadas, causando o efeito deslocamento, mas não produtivas o suficiente para deslancharem o efeito produtividade" (ACEMOGLU; RESTREPO, 2018, p. 07, tradução nossa) – e na automação em excesso (*excessive automation*). Nesse segundo caso, fatores diversos – como, por exemplo, custos que os empregadores devem pagar pelo trabalho, subsídios na forma de créditos tributários e crédito fiscal adicional para deduções da taxa de juros no caso de investimentos financiados por dívida – podem encorajar a utilização de expedientes tecnológicos em atividades em que a produtividade poderia ser maior se mais, e não menos, trabalho fosse utilizado. É por essa razão que os autores acreditam que o "excesso de automação pode explicar por que, apesar da entusiasmada adoção de tecnologias novas – como a Inteligência Artificial e a robótica –, o crescimento da produtividade tem sido decepcionante nas últimas muitas décadas" (ACEMOGLU; RESTREPO, 2018, p. 03, tradução nossa). Como se pode ver, eles parecem concordar com a célebre frase do economista Robert Solow (*apud* MANKIW, 2008, p. 172): "podemos ver a era do computador em toda parte, menos nas estatísticas sobre produtividade".

Por fim, Acemoglu e Restrepo (2018) e Acemoglu (2021) afirmam que a produtividade poderia ser aumentada se as preocupações se deslocassem unicamente do universo da automação – ou seja, do "como" e do "quanto" ela pode ser aprimorada – para reflexões mais profundas sobre uma outra tecnologia: como e quais tarefas novas podem ser criadas nos diferentes processos de trabalho. Essa observação nos leva ao *efeito reintegração (reinstatement effect)* – segundo os autores, o mais importante contrapeso ao efeito deslocamento. Trata-se da "criação de novas tarefas, funções e atividades nas quais o trabalho possui vantagem comparativa em relação às máquinas" (ACEMOGLU; RESTREPO, 2018, p. 02, tradução nossa). A dupla de pesquisadores não é clara em relação a essas vantagens, abrindo espaço para postularmos que elas tendem a se concentrar em dois tipos de tarefas: (i) naquelas em que falta conhecimento sobre como automatizar as habilidades humanas nelas envolvidas; (ii) naquelas em que o custo da automação não é convidativo – porque o capital, quando comparado ao trabalho, não é satisfatoriamente produtivo.

Não parece exagerado, portanto, apostarmos tanto na dificuldade – ou mesmo na impossibilidade – de automatizar algumas tarefas que já conhecemos quanto na inviabilidade de automatizar tarefas que nem mesmo

existem ainda. Isso revela que estimativas mais qualificadas sobre o saldo líquido de empregos a serem gerados e destruídos pelas novas tecnologias dependem de análises pormenorizadas da interação entre tarefas e habilidades, de um lado, e avanços tecnológicos, de outro. O primeiro passo para isso é definirmos com acurácia o que são tarefas e habilidades:

> Uma tarefa é uma unidade de atividade de trabalho que produz resultado (bens e serviços). Em contraste, uma habilidade é a dotação de recursos de um trabalhador para executar várias tarefas. Os trabalhadores aplicam suas habilidades para tarefas em troca de salários, e as habilidades aplicadas às tarefas produzem resultados. A distinção entre habilidades e tarefas se torna particularmente relevante quando trabalhadores de determinado nível de habilidade podem executar uma variedade de tarefas e alterar o conjunto de tarefas que realizam em resposta a mudanças nas condições e na tecnologia do mercado de trabalho. Argumentamos que um entendimento sistemático das tendências recentes do mercado de trabalho e, de modo mais geral, do impacto da tecnologia no emprego e nos ganhos exige uma estrutura que leve em consideração essas mudanças na alocação de habilidades para tarefas (ACEMOGLU; AUTOR, 2010, p. 02, tradução nossa).

Conforme discussão da próxima seção, o estudo da alocação de habilidades para tarefas torna-se mais preciso quando pesquisamos o interior das firmas. Afinal, "[a] criação de novas tarefas não é um processo autônomo que avança a uma taxa predeterminada, mas um processo cuja velocidade e natureza são moldadas por decisões das firmas, dos trabalhadores e de outros atores sociais" (ACEMOGLU; RESTREPO, 2018, p. 02, tradução nossa). Além disso, novas tarefas tendem a demandar novas habilidades, e criar esse alinhamento entre elas não é simples – seja porque a preparação de trabalhadores leva tempo, seja porque não conhecemos as habilidades humanas que tendem a melhor complementar (e, portanto, a potencializar) a capacidade produtiva das novas tecnologias.

Acemoglu e Restrepo (2016) encontraram evidências de que, ao menos nos Estados Unidos, o efeito reintegração pode estar em andamento. Os pesquisadores apontam que, naquele país, nos últimos 30 anos, a criação e a expansão de novas tarefas e títulos de trabalho explicam cerca de metade do crescimento empregatício. Todavia, também existem evidências de que o desencontro entre novas tarefas e novas habilidades talvez já esteja em curso em detrimento do efeito reintegração. Nos Estados Unidos, por exemplo, mais de 350.000 vagas no setor de manufatura permanecem mensalmente abertas por falta de trabalhadores aptos a preenchê-las (SUSSMAN, 2016 *apud* DAUGHERTY; WILSON, 2018). Além disso, ao menos nas áreas

urbanas densamente povoadas do país, "a estrutura bifurcada de novos trabalhos não sugere que esteja em andamento uma 'reintegração' orientada pela tecnologia a favor de empregos de nível médio e não universitários" (AUTOR, 2019, p. 32, tradução nossa). Já no Brasil, dados da consultoria de gestão de pessoas ManpowerGroup (2019 *apud* ANDRADE, 2019) indicam que, apesar do alto desemprego no país, 34% dos empregadores têm dificuldades para preencher postos abertos, pois não conseguem encontrar candidatos com as habilidades necessárias.

Ao que parece, o ajuste entre tarefas e habilidades pode depender não apenas da alocação de habilidades já conhecidas, mas também da criação de novas formas bem-sucedidas de interação entre humanos e máquinas cada vez mais inteligentes. Como investigar a dinâmica atual e os possíveis desdobramentos de uma relação tão complexa quanto essa? O primeiro passo dado pelo modelo baseado em tarefas nesse sentido é assumir que

> a gama de tarefas mais simples corresponde a ocupações de serviço e outras ocupações manuais que exigem flexibilidade e adaptabilidade física, mas pouco treinamento. Essas tarefas são simples para a grande maioria dos trabalhadores, mas têm um grau de coordenação, visão e flexibilidade física que ainda não são facilmente automatizadas. A faixa intermediária [de tarefas] corresponde a posições de colarinho azul moderadamente qualificadas e também a posições de colarinho branco ligadas à administração, contabilidade e vendas que exigem a execução de procedimentos bem definidos (como cálculo ou monitoramento) e que, por isso, podem ser cada vez mais codificadas por *softwares* e executadas por máquinas de baixo custo. Por fim, a faixa mais alta corresponde às tarefas abstratas de raciocínio, criatividade e resolução de problemas realizadas por especialistas, gerentes e algumas ocupações técnicas. Essas tarefas exigem um conjunto de habilidades cuja automação é atualmente desafiadora, porque os procedimentos usados para executá-las são pouco compreendidos. (ACEMOGLU; AUTOR, 2010, p. 79, tradução nossa).

Além de ordenar as diferentes tarefas por seu nível de complexidade, Acemoglu e Autor (2010) assumem que há três conjuntos de habilidades – baixas, médias e altas –, que cada trabalhador é dotado de um deles e que, quanto maiores as habilidades de um trabalhador – ou seja, quanto mais qualificado ele for –, mais produtivo ele será em tarefas complexas. A dinâmica entre essas premissas depende tanto das vantagens comparativas entre os diferentes tipos de trabalhadores quanto da tentativa das firmas de atingir a alocação ótima entre o preço das tarefas que precisam ser executadas para a produção de determinado resultado (bem ou servi-

ço) e o salário a ser pago pelas habilidades necessárias para a realização dessas tarefas. Tomemos as habilidades mais baixas como exemplo. Na realização de tarefas mais simples, significaria um desperdício de recursos – para as empresas – recorrer a trabalhadores mais qualificados e, portanto, com salários mais altos. Nesse cenário, as habilidades altas possuem vantagem comparativa inferior à das habilidades baixas. Em contrapartida, trabalhadores mais qualificados possuem vantagem comparativa superior à de trabalhadores menos qualificados quando tarefas complexas estão em jogo, uma vez que – em situações como essa – habilidades baixas se traduzem em produtividade menor.

O esquema analítico acima convida-nos à seguinte indagação: estariam as novas tecnologias aumentando a produtividade de trabalhadores menos qualificados, permitindo, assim, que passem a desempenhar satisfatoriamente tarefas complexas? Caso esse fenômeno esteja em curso, os avanços tecnológicos atuais não tenderão a beneficiar, necessariamente, trabalhadores mais qualificados, ou seja, a automação – entendida como a substituição de capital variável por capital constante – também pode alcançá-los, não representando, portanto, uma ameaça apenas para os trabalhadores menos qualificados.

Vale reforçar que essa possibilidade – de descasamento entre avanços tecnológicos e aumento da demanda por trabalhadores qualificados – é tributária da estratégia de fragmentar resultados (bens ou serviços) em tarefas que demandam habilidades. Quando essa abordagem não é adotada, como nas análises dos autores mencionados na abertura deste ensaio, os resultados (bens e serviços) – e as ocupações profissionais das quais dependem para serem produzidos – são tomados como blocos monolíticos que podem, ou não, ser automatizados por completo. À luz do modelo baseado em tarefas, esse tipo de automação parece pouco plausível – seja porque, em algumas tarefas, falta *know-how* para a substituição de habilidades humanas por expedientes tecnológicos, seja porque, diante de algumas atividades do processo produtivo, o capital não se mostra produtivo o suficiente. Na próxima seção, apresentamos exemplos de estudos que, mesmo não se fazendo valer do modelo baseado em tarefas tal qual formulado por Daron Acemoglu e seus coautores, analisam a criação e a destruição de postos de trabalho tendo como referência tanto tarefas e habilidades quanto possibilidades de integrações bem-sucedidas entre humanos e máquinas.

O trabalho de Daugherty e Wilson (2018 permite explorar as pistas deixadas por Autor (2015) e Manyika et al. (2017). Em um estudo mundial com 1.500 empresas usando ou testando sistemas de IA a dupla de pesquidores encontrou tarefas de trabalho há pouco inexistentes e mesmo empregos completamente novos, além de habilidades específicas igualmente inéditas. Esses achados, no entanto, puderam ser observados em um grupo bem menor desse conjunto, mais precisamente em cerca de 9% dos casos. Nesse pequeno rol, que não chega a congregar 150 empresas ao redor do

Tarefas e habilidades: entre tendências e observações empíricas[4]

Ligados à consultoria global de gestão McKinsey & Company, Manyika *et al.* (2017) analisaram, em escala global, 2.000 tarefas de trabalho em 800 ocupações diferentes e concluíram que aproximadamente metade dessas tarefas (em um total de US$ 15 trilhões em salários) poderia ser automatizada a partir de adaptações de tecnologias já existentes. Em relação às ocupações, menos de 5% poderiam ser completamente automatizadas e, das 800 analisadas, 60% apresentam pelo menos 30% de tarefas automatizáveis. Entre outros exemplos de ocupações, atividades e habilidades, os autores citam como ocupação "vendedor do varejo", que tem como algumas de suas tarefas "receber clientes", "responder questões sobre produtos e serviços" e "processar vendas e transações", sendo que a primeira delas ("receber clientes"), por exemplo, envolve habilidades sensoriais-perceptivas, cognitivas (como buscar informação, reconhecer padrões e gerar novos padrões) e físicas (como, por exemplo, realizar movimentos finos.

Em relação à produtividade, os autores estimaram que, globalmente, a automação pode elevá-la anualmente entre 0,8% e 1,4%, compensando, assim, a perda de vigor associada ao envelhecimento da população mundial – tanto em economias desenvolvidas quanto naquelas em desenvolvimento. Essa elevação será possível apenas se as pessoas "deslocadas" pela automação acharem outras atividades/empregos. Manyika et al. (2017) mostram-se otimistas em relação a isso: acreditam que o mercado de trabalho vai se reconfigurar no sentido de as pessoas passarem a desempenhar funções complementares às das máquinas (e vice-versa), tornando mais provável um cenário de falta (e não de excesso) de trabalho humano. Todavia, não apontam por quais caminhos essa complementaridade poderia ser construída.

As projeções dos autores indicam, portanto, que diante do avanço das novas tecnologias o futuro do trabalho deve ser marcado mais por mudanças nas tarefas de trabalho do que pela substituição completa de ocupações. Autor (2015, p. 05, tradução nossa) também argumenta nesse sentido. Para ele, "a interação entre as vantagens comparativas de máquinas e humanos permite a computadores a substituição de trabalhadores em atividades rotineiras e codificáveis, enquanto amplia a vantagem comparativa de trabalhadores em habilidades relacionadas à resolução de problemas, adaptabilidade e criatividade".

O trabalho de Daugherty e Wilson(2018)[5] permite explorar as pistas deixadas por Autor (2015) e Manyika et al. (2017). Em um estudo mundial com 1.500 empresas usando ou testando sistemas de IA[6] a dupla de pesquidores encontrou tarefas de trabalho há pouco inexistentes e mesmo empregos completamente novos, além de habilidades específicas igualmente inéditas. Esses achados, no entanto, puderam ser observados em um grupo bem menor desse conjunto, mais precisamente em cerca de 9% dos casos.

4 O conteúdo desta seção, em especial as considerações referentes à obra de Daugherty e Wilson (2018), é similar ao de uma resenha publicada por mim em outro periódico acadêmico. Mais especificamente, recupero e expando considerações feitas em Brandão (2020).

5 Paul Daugherty e James Wilson são executivos-seniores da consultoria global de gestão Accenture. Por isso, podem ser considerados como detentores de uma visão privilegiada das transformações no mundo dos negócios.

6 Os autores entendem a IA como "sistemas que ampliam a capacidade humana ao detectar, compreender, agir e aprender" (DAUGHERTY; WILSON, 2018, posição 5%, tradução nossa).

Nesse pequeno rol, que não chega a congregar 150 empresas ao redor do mundo, estão gigantes da tecnologia, como Amazon e Google, mas também firmas de outros segmentos, como Coca-Cola e a mineradora Rio Tinto, denotando o impacto pervasivo das novas tecnologias.

Os autores observaram que a característica comum aos membros desse seleto grupo é o cuidado que têm com o meio ausente (missing middle). A palavra meio refere-se a dinâmicas de trabalho em que humanos e máquinas colaboram intimamente uns com os outros, em uma situação que se aproxima da simbiose. Nessas parcerias orgânicas, humanos e máquinas se complementam e aumentam suas capacidades. Os primeiros permitem às segundas que façam o que fazem melhor: realizar atividades repetitivas, analisar grandes quantidades de dados e lidar com casos rotineiros. Sendo a recíproca verdadeira, as máquinas permitem aos humanos se verem "turbinados" na realização de tarefas como a resolução de informações ambíguas, o exercício de julgamento em casos difíceis e o contato com clientes insatisfeitos. Já a palavra ausente procura registrar que, apesar de indispensável, o meio é muito pouco discutido, recebendo a atenção, sobretudo em termos práticos, de um número muito diminuto de empresas.

Entre as novas profissões e tarefas – ou, nos termos de Acemoglu e Restrepo (2018), entre as manifestações do efeito reintegração – estão, por exemplo, os "treinadores" e os "explicadores". Os primeiros são responsáveis por ensinar programas digitais – como Cortana e Siri – a ter reações mais semelhantes às de seres humanos tanto no conteúdo de suas respostas quanto na entonação de suas falas; os segundos devem explicar a membros de suas organizações decisões e recomendações feitas por máquinas, uma vez que o funcionamento dos algoritmos que embasam tais decisões e recomendações tem se tornado nebuloso mesmo para quem trabalha com eles diretamente.

Ao promover essa forte conexão entre seus funcionários e as tecnologias ligadas à IA – constituindo, assim, tarefas e ocupações híbridas –, as empresas em questão vêm conseguindo tornar seus processos produtivos mais
Nesse pequeno rol, que não chega a congregar 150 empresas ao redor do mundo, estão gigantes da tecnologia, como Amazon e Google, mas também firmas de outros segmentos, como Coca-Cola e a mineradora Rio Tinto, denotando o impacto pervasivo das novas tecnologias.

Os autores observaram que a característica comum aos membros desse seleto grupo é o cuidado que têm com o meio ausente (missing middle). A palavra meio refere-se a dinâmicas de trabalho em que humanos e máquinas colaboram intimamente uns com os outros, em uma situação que se aproxima da simbiose. Nessas parcerias orgânicas, humanos e máquinas se complementam e aumentam suas capacidades. Os primeiros permitem às segundas que façam o que fazem melhor: realizar atividades repetitivas, analisar grandes quantidades de dados e lidar com casos rotineiros. Sendo a recíproca verdadeira, as máquinas permitem aos humanos se verem "tur-

binados" na realização de tarefas como a resolução de informações ambíguas, o exercício de julgamento em casos difíceis e o contato com clientes insatisfeitos. Já a palavra ausente procura registrar que, apesar de indispensável, o meio é muito pouco discutido, recebendo a atenção, sobretudo em termos práticos, de um número muito diminuto de empresas.

Entre as novas profissões e tarefas – ou, nos termos de Acemoglu e Restrepo (2018), entre as manifestações do efeito reintegração – estão, por exemplo, os "treinadores" e os "explicadores". Os primeiros são responsáveis por ensinar programas digitais – como Cortana e Siri – a ter reações mais semelhantes às de seres humanos tanto no conteúdo de suas respostas quanto na entonação de suas falas; os segundos devem explicar a membros de suas organizações decisões e recomendações feitas por máquinas, uma vez que o funcionamento dos algoritmos que embasam tais decisões e recomendações tem se tornado nebuloso mesmo para quem trabalha com eles diretamente.

Ao promover essa forte conexão entre seus funcionários e as tecnologias ligadas à IA – constituindo, assim, tarefas e ocupações híbridas –, as empresas em questão vêm conseguindo tornar seus processos produtivos maisfluidos, relatam Daugherty e Wilson (2018), o que tem permitido a elas se adaptar com agilidade a demandas flutuantes e a pedidos customizados de seus clientes. Com base em observações como essa, os autores afirmam que as quase 150 companhias mencionadas acima estão utilizando a IA para potencializar a relação entre humanos e máquinas (e, assim, aumentar a produtividade), e não para a promoção de rodadas maciças de automação. Isso porque "elas encarariam a Inteligência Artificial, primeiro, como um investimento em talento humano e, depois, como tecnologia" (DAUGHERTY; WILSON, 2018, tradução nossa). Dessa forma, estariam conseguindo "repensar os processos de negócios para descobrir ganhos ocultos, incentivar os funcionários e descobrir novos modelos de negócios para esta nova era" (DAUGHERTY; WILSON, 2018, tradução nossa). Por isso, apostam os pesquisadores, empresas que vêm utilizando ou que pretendem utilizar a IA apenas para a substituição de trabalhadores não compreenderam a real potência desse avanço tecnológico, o que deve lhes garantir apenas ganhos passageiros com ele.

Daugherty e Wilson (2018) observaram também novos e bem-sucedidos tipos de interação entre humanos e máquinas em profissões e tarefas de áreas diversas, desde manutenção até divisões de PD&I. Ou seja, mesmo em atividades e habilidades consideradas mais simples, as novas tecnologias não seriam um perigo iminente aos trabalhadores. Como observam os pesquisadores no caso da empresa General Electric, "[ela] e os clientes que compram seus equipamentos sempre precisarão de funcionários para manutenção, e precisarão também que esses funcionários estejam aptos a trabalhar bem com sistemas novos que podem fundir de novas maneiras as habilidades deles com tecnologias avançadas" (DAUGHERTY; WILSON, 2018,

tradução nossa). Nesse caso, o bom desempenho dos funcionários depende da capacidade de formular questões para os *softwares* com os quais trabalham de modo a obter as informações de que precisam, como, por exemplo, históricos de reparos e taxas de desgaste do produto que devem consertar.

Os autores denominam essa habilidade interrogação inteligente (*intelligent interrogation*). Nas empresas de vanguarda, ela seria uma das habilidades que vêm preenchendo o *meio ausente* e que, por isso, são chamadas pelos autores de habilidades de fusão (*fusion skills*). A dupla de consultores não elucida por quais meios essas habilidades vêm sendo formadas. Indicam apenas que conhecimentos de *software* devem ser cada vez mais requisitados nos (novos) empregos e que, entre esses empregos, alguns podem prescindir de diplomas universitários tradicionais – sendo suficientes treinamentos oferecidos pelas próprias empresas –, enquanto outros continuarão a exigir titulações avançadas e qualificações específicas.

Como se pode perceber, a visão de Daugherty e Wilson (2018) sobre as novas tecnologias é bastante positiva, o que fica especialmente explícito em alguns dos termos que utilizam. Os autores referem-se, por exemplo, a superpoderes que as máquinas poderiam garantir aos humanos. Esse otimismo não lhes permite pontuar adequadamente os perigos da IA. Tomemos como exemplo o *software* para montagem de escalas de trabalho no varejo mencionado pelos autores. Daugherty e Wilson (2018) atentam apenas para suas vantagens, como eliminar privilégios que os gerentes podem garantir a seus protegidos na confecção dessas rotinas. Em marcado contraste, tecnologia semelhante aparece, em O'Neil (2016), como vetor de um fenômeno que a autora chama de *clopening* – uma fusão entre *closing* (fechamento) e *opening* (abertura). Em alguns casos, a otimização do tempo de trabalho de um funcionário pode depender, do ponto de vista da maximização de recursos para a empresa, de ele trabalhar até tarde em um dia e, no dia seguinte, retomar o trabalho muito cedo. Quando sua rotina é montada por um algoritmo sem que ele tenha qualquer possibilidade de intervenção nesse processo, ele pode se ver sujeito a fechar muito tarde em um dia o estabelecimento em que trabalha e, logo cedo no dia seguinte, ser responsável por abri-lo.

Apesar das críticas acima, o trabalho de Daugherty e Wilson (2018) mostra-se fundamental à avaliação dos desdobramentos recentes e das tendências prováveis de médio prazo na alocação de habilidades para tarefas, pois demonstra que todo e qualquer debate sobre a ampliação da automação deve considerar, obrigatoriamente, o impacto dos avanços tecnológicos sobre a criação de novas tarefas e também sobre a alocação de (novas) habilidades para elas. Como vimos em Acemoglu e Autor (2010) e em Acemoglu e Restrepo (2018), a automação – entendida como redução da intervenção direta de seres humanos em processos produtivos (ou, em termos correlatos, como o aumento do número de tarefas realizadas com capital cons-

tante) – não se dá, necessariamente, de forma linear sobre as diferentes atividades que compõem os diferentes empregos. Não só a substituição de trabalhadores em algumas atividades pode ser compensada pela criação de tarefas calcadas no trabalho, e não no capital, como também as possibilidades de intervenção humana indireta – por meio de colaborações mais estreitas entre humanos e máquinas – podem se ver fortalecidas pelas novas tecnologias, como demonstram Daugherty e Wilson (2018).

À guisa de conclusão: automação – oportunidade ou armadilha?

No ciclo econômico e tecnológico atual, não sabemos ainda as sequências de tarefas que culminarão em (novos) produtos. Não sabemos nem mesmo se a produção de bens e serviços continuará a depender de rígidas sequências como as conhecemos hoje. Desconhecemos ainda as habilidades que podem maximizar o potencial produtivo das novas tecnologias. O trabalho de Daugherty e Wilson (2018) aborda um número muito diminuto de empresas e, por isso, não permite generalizações sobre as interações produtivas que encontraram entre humanos e máquinas. Os autores comprovaram existir casos em que as integrações entre os mundos físico e virtual são fortes, mas não relatam se, na construção e na operacionalização dessas integrações, prevalece o efeito deslocamento ou o efeito reintegração.

Esclarecer essa dúvida é importante, entre outras razões, porque, ainda de acordo com Daugherty e Wilson (2018), a forte conexão entre humanos e máquinas vem se dando também em áreas compostas por atividades complexas, como por exemplo as divisões empresariais de PD&I. Ou seja, a automação viabilizada pelos avanços tecnológicos recentes pode estar adentrando também o universo de tarefas altamente sofisticadas, as quais demandam trabalhadores mais qualificados e, portanto, com mais anos de estudo. Tais trabalhadores são os que detêm, em geral, os maiores salários. Caso eles já estejam (ou venham a estar em um futuro próximo) mais expostos ao efeito deslocamento do que ao efeito reintegração, é possível que as novas tecnologias representem um vetor de redução da desigualdade de renda, confirmando, assim, a aposta de Acemoglu e Restrepo (2017, p. 19, tradução nossa) de que "a automação de [tarefas de] baixa qualificação sempre aumenta a desigualdade salarial, enquanto a automação de [tarefas de] alta qualificação sempre a reduz".

A automação de tarefas complexas é fenômeno pouco conhecido. Por isso, cabe indagar: caso esteja em curso, com o as lideranças organizacionais – que podem ser as mais afetadas por ela – estão reagindo? Lembremo-nos, por exemplo, do trabalho de Zuboff (1988), que, ao estudar tecnologias computacionais então novas – como sistemas de conferência, sistemas de transação on-line e sistemas integrados de informação e controle –, descobriu que o ritmo de adoção de cada uma delas variava, de uma empresa a outra, de acordo com as estratégias de gerentes para garantir que a utili-

zação dessas tecnologias pelos funcionários não fizesse com que eles (os gerentes) perdessem poder e importância nos processos de trabalho.

Entender se os avanços da IA estão dando margem à repetição de fenômenos como esse depende, em parte, de novas incursões no interior das empresas por meio de estudos como o de Daugherty e Wilson (2018) ou, no campo da Sociologia e da Antropologia, o de Shestakofsky (2018). Sem isso, não poderemos entender como tem se dado a dinâmica de criação de novas tarefas e o processo de alocação de habilidades a elas em virtude dos avanços da IA e das tecnologias a ela conectadas. A ausência desse entendimento, por sua vez, continuará a prejudicar a formação de estimativas bem calibradas sobre a extinção e – por que não? – sobre a criação de novos postos de trabalho por conta dos avanços tecnológicos recentes.

Esse olhar para o que se passa no interior das firmas, todavia, não pode prescindir da análise do contexto em que elas se encontram. Como apontam Manyika *et al.* (2017), economias avançadas, economias emergentes com população envelhecendo e economias emergentes com população nova enfrentam pressões econômicas diferentes ligadas ao aumento da produtividade. Pressões desse tipo, como sabemos, são processadas por agentes públicos e privados, cujas ações são estimuladas e constrangidas pelo arcabouço institucional de cada país. Tomemos como exemplo a proteção no mercado de trabalho. É notório que ela pode ter efeitos distintos sobre estratégias pessoais de (re)qualificação profissional.

> Por um lado, [a proteção no mercado de trabalho] pode ser entendida como segurança no emprego; por outro, como proteção da renda em períodos de desemprego. A proteção do emprego favorece o investimento dos funcionários em habilidades específicas da empresa, pois afeta positivamente a manutenção no emprego. Geralmente, a proteção contra o desemprego favorece o investimento dos funcionários em habilidades específicas da indústria, pois o indivíduo pode suportar períodos de desemprego sem uma redução drástica no nível de renda (GUIDETTI; REHBEIN, 2014, p. 11, tradução nossa).

Nesse contexto, parece-me possível parafrasear Gerschenkron (1962, p. 6), para quem “nenhuma experiência pretérita, por mais rica que seja, e nenhuma pesquisa histórica, por mais rigorosa que seja, podem poupar a geração presente da tarefa criativa de achar suas próprias respostas e moldar seu próprio futuro”. Por conta de suas idiossincrasias – inclusive institucionais –, nenhum país pode se furtar à tarefa de criar suas próprias estratégias para lidar com o avanço das novas tecnologias, sob pena de o futuro do trabalho em seu território ser marcado mais pelo efeito deslocamento do que pelo efeito reintegração. Um passo essencial para evitar esse cenário,

aponta Acemoglu (2021), é a desconstrução – principalmente entre formuladores de políticas públicas – do entendimento de que avanço tecnológico é sinônimo de automação. Caso essa desconstrução não ocorra, governos e empresas continuarão a deixar de explorar situações em que o aumento da produtividade pode depender de mais, e não de menos, trabalho humano.

Como se vê, uma agenda de pesquisa encontra-se aberta. Faz-se urgente verificarmos, por exemplo, se as 46 estratégias nacionais de IA (já em andamento ou ainda em desenvolvimento) contêm (apenas) incentivos à automação – como, por exemplo, os de natureza tributária – ou se compreendem também mecanismos que procuram incentivar as empresas a se debruçar sobre o desenvolvimento de novas tarefas, funções e atividades nas quais o trabalho possui vantagem comparativa em relação às máquinas. Caso esses últimos incentivos existam, precisamos pesquisar também se e como eles vêm sendo assimilados pelas empresas. Sem investigações como essas, continuaremos sem saber se, no futuro próximo, os rumos do emprego experimentarão, ou não, um triunfo do efeito produtividade sobre a *so-so automation* e a automação em excesso.

Referências

ACEMOGLU, D. Could we and should we reverse (excessive) automation? *In:* BLANCHARD, O.; RODRIK, D. (Eds.). **Combating inequality**: rethinking government's role. Cambridge; London: The MIT Press, 2021. p. 163-169.

ACEMOGLU, D.; AUTOR, D. Skills, tasks and technologies: implications for employment and earnings. **NBER – National Bureau of Economic Research**, Working Paper 16082, 2010. Disponível em: https://www.nber.org/papers/w16082. Acesso em: 27 fev. 2021.

ACEMOGLU, D.; RESTREPO, P. The race between machine and man: implications of technology for growth, factor shares and employment. **NBER – National Bureau of Economic Research**, Working Paper 22252, 2016. Disponível em: https://www.nber.org/papers/w22252. Acesso em: 27 fev. 2021.

ACEMOGLU, D.; RESTREPO, P. Low-skill and high-skill automation. **NBER – National Bureau of Economic Research**, Working Paper 24119, 2017. Disponível em: https://www.nber.org/papers/w24119. Acesso em: 27 fev. 2021.

ACEMOGLU, D.; RESTREPO, P. Artificial Intelligence, Automation and Work. **NBER – National Bureau of Economic Research**, Working Paper 24196, 2018. Disponível em: https://www.nber.org/papers/w24196. Acesso em: 27 fev. 2021.

ANDRADE, R. B. de. O futuro do trabalho e o trabalhador do futuro. **O Globo**, Rio de Janeiro, 23 out. 2019. Disponível em: https://oglobo.globo.com/opiniao/o-futuro-do-trabalho-o-trabalhador-do-futuro-1-24034649. Acesso em: 27 fev. 2021.

AUTOR, D. Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation. **Journal of Economic Perspectives**, v. 29, n. 3, p. 3-30, 2015.

AUTOR, D. Work of the past, work of the future. **NBER – National Bureau of Economic Research**, Working Paper 25588, 2019. Disponível em: https://www.nber.org/papers/w25588. Acesso em: 27 fev. 2021.

BERRYHILL, J. *et al*. Hello, World: Artificial intelligence and its use in the public sector. **OECD Working Papers on Public Governance**, n. 36, 2019.

BEYNON, H. Beyond Fordism. *In:* EDGELL, S.; GOTTFRIED, H.; GRANTER, E. (Eds.). **The SAGE Handbook of Sociology of Work and Employment**. Los Angeles, London, New Delhi, Singapura, Washington DC: SAGE, eBook Kindle, posição 10744-11660, 2015.

BRANDÃO, R. Inteligência Artificial, Trabalho e Produtividade. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, v. 60, n. 5, set.-out. 2020.

BRYNJOLFSSON, E.; MCAFEE, A. **The second machine age**: work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies. New York: W. W. Norton & Company, 2014.

DAUGHERTY, P.; WILSON, J. **Human + Machine**: Reimagining Work in the Age of AI. Boston: Harvard Business Review Press, eBook Kindle, 2018.

EKBIA, H.; NARDI, B. Heteromation and its (dis)contents: The invisible division of labor between humans and machines. **First Monday**, v. 19, n. 6, 2014.

FORD, M. **Rise of the robots**: technology and the threat of a jobless future. New York: Basic Books, 2015.

FREY, C. B.; OSBORNE, M. A. **The future of employment**: how susceptible are jobs to computerisation? Oxford: The Oxford Martin Programme on Technology and Employment, 2013. Disponível em: https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/future-of-employment.pdf. Acesso em: 7 fev. 2021.

GERSCHENKRON, A. **Economic backwardness in historical perspective**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1962.

GRAHAM, M.; HJORTH, I.; LEHDONVIRTA, V. Digital Labour and Development: Impacts of Global Digital Labour Platforms and the Gig Economy on Worker Livelihoods. **Transfer**, v. 23, n. 2, p. 135-162, 2017.

GUIDETTI, G.; REHBEIN, B. Theoretical Approaches to Inequality in Economics and Sociology. A Preliminary Assessment. **Transcience**, v. 5, n. 1, p. 1-15, 2014.

KUNG, J.; BOSKOVIC, G.; STIX, C. **Building an AI World**: report on national and regional AI strategies. 2. ed. Toronto: CIFAR, 2020. Disponível em: https://cifar.ca/wp-content/uploads/2020/10/building-an-ai-world-second-edition.pdf. Acesso em 20 fev. 2021.

LEVY, F.; MURNANE, R. **The new division of labor**: how computers are creating the next job market. New Jersey: Princeton University Press, eBook Kindle, 2004.

MANKIW, G. **Macroeconomia**. Rio de Janeiro: Gen LTC, 2008.

MANYIKA, D. et al. **A future that works**: automation, employment, and productivity: Executive summary. [S.l.]: McKinsey Global Institute, 2017. Disponível em: https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/featured%20insights/Digital%20Disruption/Harnessing%20automation%20for%20a%20future%20that%20works/MGI-A-future-that-works-Executive-summary.ashx. Acesso em: 03 set. 2020.

O'NEIL, C. **Weapons of math destruction**: how big data increases inequality and threatens democracy. New York: Crown, 2016.

SHESTAKOFSKY, B. J. **Working Algorithms**: Software Automation and the Future of Work. 2018. Tese (Doutorado em Sociologia) – University of California, Berkley, 2018.

ZUBOFF, S. **In the Age of the Smart Machine**: The Future of Work and Power. New York: Basic Books, 1988.



revista Eptic
VOL. 23, Nº 3, SET.-DEZ. 2021
ISSN 1518-2487

Disputa de mercado e análise regulatória no audiovisual brasileiro: análise da compra da Time Warner pela AT&T

Disputa de mercado y análisis regulatorio en el audiovisual brasileño: análisis de la compra de Time Warner por AT&T

Market dispute and regulatory analysis in the Brazilian audiovisual: analysis of the purchase of Time Warner by AT&T

Ana Beatriz Lemos da Costa

Jornalista e Publicitária (UnB), Auditora Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU) e doutoranda do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília na linha de pesquisa Poder e Processos Comunicacionais.

Contato: anabialemos@gmail.com

Anderson David Gomes dos Santos

Professor da unidade Santana do Ipanema/Campus Sertão da Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e doutorando no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília.

Contato: andderson.santos@gmail.com

Submetido em: 13.02.2021 - Aprovado em: 28.10.2021

Resumo

O artigo tem como contexto as disputas de mercado na produção audiovisual no Brasil com a entrada de novos agentes e o cenário de concorrência entre diferentes mídias. Da observação dos posicionamentos de legislador, reguladores e empresas, percebe-se o enfraquecimento da ala conservadora, representante da radiodifusão, em influência e predomínio histórico nas políticas de comunicação diante dos atores liberais. Com análise documental e revisão de literatura, parte-se da Economia Política da Comunicação (EPC) para discutir a análise regulatória e econômica envolvendo a compra da Time Warner pela AT&T, realizada no Brasil pelos órgãos reguladores Anatel e Ancine, e pelo Cade, órgão antitruste.

Palavras-chave: AT&T. Time Warner. Mercado audiovisual. Regulação econômica da comunicação. Economia Política da Comunicação.

Resumen

El artículo tiene como contexto las disputas de mercado en la producción audiovisual en Brasil, con la entrada de nuevos agentes y un escenario de competencia entre diferentes medios. A partir de la observación de las posiciones de legisladores, reguladores y empresas, se percibe el debilitamiento del ala conservadora, representante de la radiodifusión, en la influencia y predominio histórico en las políticas de comunicación frente a los actores liberales. Con análisis documental y revisión bibliográfica, la Economía Política de la Comunicación (EPC) se utiliza para discutir el análisis regulatorio y económico que involucra la compra de Time Warner por AT&T, realizado en Brasil por los órganos reguladores Anatel y Ancine, y por Cade, el organismo antimonopolio.

Palabras clave: AT&T. Time Warner. Mercado audiovisual. Regulación económica de la comunicación. Economía Política de la Comunicación.

Abstract

The paper has as its backdrop the market disputes in audiovisual production in Brazil, with the entry of new agents and a scenario of competition between different media. From the observation of the positions of legislators, regulators and companies, one can perceive the weakening of the conservative wing, representatives of radio and TV, in influence and historical predominance in communication policies, compared to liberal actors. With document analysis and literature review, the Political Economy of Communication (EPC) is used to discuss the regulatory and economic analysis involving the purchase of Time Warner by AT&T, carried out in Brazil by regulatory agencies Anatel and Ancine, and by Cade, the antitrust agency.

Keywords: AT&T. Time Warner. Audiovisual market. Economic regulation of communication. Political Economy of Communication.

Introdução

Desde 1995, com a Lei do Cabo e a internet comercial, o mercado audiovisual brasileiro recebeu diferentes agentes internacionais com diferentes formas de atuação. Os últimos 10 anos trazem uma reconfiguração do mercado, com a possibilidade de a distribuição ocorrer de forma direta por aplicativos, mas com os processos de centralização e concentração de capital seguindo em escala globalizada.

Um movimento internacional iniciado em 2016 com efeitos no Brasil foi a compra da Time Warner, uma das maiores programadoras da TV fechada, pela gigante das telecomunicações AT&T. A fusão entre as empresas estadunidenses gerou dúvidas nos órgãos reguladores brasileiros: a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), responsável pela regulação e fiscalização dos serviços de telecomunicações; a Agência Nacional do Cinema (Ancine), que responde pelas atividades do audiovisual como produção, programação e empacotamento; e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), órgão antitruste. Esses agentes, guardadas as diferentes possibilidades legais de sua atuação e seus posicionamentos, atestaram que o negócio deveria ser aprovado.

Este artigo toma como base o aporte teórico-metodológico da Economia Política da Comunicação (EPC) para discutir a análise regulatória e econômica realizada por órgãos reguladores e antitruste no Brasil sobre a compra da Time Warner pela AT&T.

Para este estudo, aplicam-se como procedimentos metodológicos a revisão de literatura, tendo como base autores da EPC, como Brittos (2001) e Bolaño (2000), e outros voltados à análise do capitalismo contemporâneo, caso de Chesnais (1996, 2013); e a pesquisa documental, em leis e notícias, para descrever o negócio realizado e as avaliações dos órgãos reguladores, tendo como parâmetros os possíveis problemas de concorrência e as limitações da Lei do Serviço de Acesso Condicionado (Lei SeAC, nº 12.485/2011).

O texto se divide em três partes. Apresenta-se a base teórico-metodológica dos estudos de estruturas de mercado comunicacionais a partir da EPC para entender como se desenvolvem as barreiras à entrada na produção de bens simbólicos. Em seguida, é feita a contextualização histórica e teórica da Indústria Cultural inserida na atual etapa de acumulação capitalista para compreender as origens e bases sobre as quais se constituiu e está assentada a indústria do audiovisual. Por fim, apresentam-se os marcos da compra da Time Warner pela AT&T para, em seguida, analisar a avaliação dos órgãos reguladores.

Elementos teóricos para análise da concorrência

A Economia Política da Comunicação (EPC) é um subcampo científico interdisciplinar ligado às Ciências Sociais que parte dos estudos da Crítica da

Economia Política, especialmente da produção teórica marxista, para analisar a sociedade, tendo como marca o entendimento da totalidade social. Conforme Bolaño (2019), trata-se do "estudo das relações de produção capitalistas relativas à estrutura dos sistemas de mediação social, tendo por pressuposto o desenvolvimento das forças produtivas".

Uma das linhas de análise da EPC é a das estruturas de mercado, a partir do estudo da construção de barreiras à entrada, dos níveis de concentração e das mudanças na concorrência, seja com a entrada de outros agentes, seja com os efeitos de tecnologias digitais. De início, é necessário entender que, conforme Marx (2011), concorrência é o enfrentamento dos vários capitais uns sobre os outros, sendo, por isso, elemento interno do capital.

Assim, a análise de qualquer mercado precisa ser considerada a partir das características da lei geral de acumulação, marca de um modelo societário que tem como tendências a concentração e a centralização do capital. Entre outros aspectos oriundos disso, como veremos no caso a ser analisado, há o aumento de capital a partir da fusão (sociedade ou por aquisição). Essa situação – de fusão, incorporação e aquisição – gera desigualdades, pois faz "com que apenas possuidores ou controladores de grandes massas de capital tenham vez na arena econômica" (NETTO; BRAZ, 2017, p. 131).

A EPC brasileira usa como artifício metodológico para a análise dos mercados de comunicação a construção teórica proposta por Mário Luiz Possas (1987), que tem como elemento-chave as "barreiras de mercado". Estas são construídas por agentes para manter a liderança de determinado setor econômico no processo de acumulação dos capitais, servindo como base do oligopólio, estrutura de mercado característica do capitalismo em sua forma atual. O objetivo da pesquisa, a partir dessa chave teórica, seria observar o jogo de estratégias e métodos de que as empresas lançam mão para que se mantenham ou se modifiquem as posições vigentes, em busca da liderança no mercado.

Para verificar a evolução da estrutura diante das condições da concorrência, Possas (1987) indica como fatores causadores de mudanças: o ritmo interno de acumulação de lucros destinados à expansão; o grau de concentração do mercado e os seus determinantes; a possibilidade de alteração nas formas de concorrência, especialmente através do progresso técnico de uma indústria; e, por fim, uma maior facilidade em expansão a partir do aprimoramento tecnológico com a vinculação a outras indústrias, sendo parte de um conglomerado empresarial ou não, e à economia em conjunto.

Do que vai nos interessar especificamente para o estudo da fusão entre AT&T e Warner Media – nome dado à Time Warner após a aprovação da fusão nos Estados Unidos –, entre as características da estrutura do mercado no capitalismo indicadas por Possas (1987, p. 88) estão a concentração; a "substitutibilidade de produtos, configurando homogeneidade ou diversificação; e as condições que cercam a possibilidade de entrada dos concorrentes". Mas

isso indica que a integração vertical seria mais bem incluída na categoria de “conduta” dos agentes que entre as características da estrutura do mercado.

O processo competitivo surge como um movimento contínuo de ruptura, seja por inovações “tecnológicas, de produtos, de novos mercados, ou da centralização de capitais existentes” (POSSAS, 1987, p. 118), seja como resultado de entrada ou saída de capitais em dado mercado, com uma acomodação mais ou menos rápida de acordo com as características específicas do ramo e a intensidade da ruptura.

Sobre o processo de disputa, Possas apresenta os três tipos de circunstâncias que caracterizariam vantagens das firmas estabelecidas diante de concorrentes potenciais: vantagens de custos, ligadas a controle de patentes, insumos, qualificação do trabalho etc.; vantagens de diferenciação dos produtos, seja por marcas, seja por sistemas de distribuição protegidos e inovação em pesquisa e desenvolvimento; e economias, reais ou monetárias, de escala de produção, distribuição, promoção de vendas e acesso a mercados (POSSAS, 1987, p. 95).

Em qualquer área de mercado, a reputação constituída por um agente serve como atestado de recomendação, pois engloba elementos como comportamento, desempenho e qualidade que fidelizam o consumidor, sendo, portanto, uma via de barreiras à entrada. No caso de bens simbólicos, de acordo com Brittos (2001, p. 80), ela se apresenta como uma barreira importante, pois “um histórico de boas realizações por parte de uma organização, um ator, um diretor ou autor tende a ser reconhecido pelo consumidor como um indicativo de possível resultado de qualidade, ocasionando sua opção por este produto”. Assim, entrar num mercado a partir da compra de empresa de reputação consolidada ou de fusão com ela auxilia no processo concorrencial.

Como tipologia para o mercado televisivo (de difusão aberta ou condicionada a pagamento), Brittos (2001) apresenta a existência de duas barreiras à entrada: a estético-produtiva e a político-institucional.

A barreira estético-produtiva é fundamental para a produção de bens culturais pelos meios de comunicação por se tratar de um mercado que trabalha com produtos e conjuntos diferenciados, atuando no imaginário do receptor, “cuja obtenção demanda esforços tecnológicos, de inovação estética, de recursos humanos e financeiros” (BRITTOS, 2001, p. 84-85).

Já as barreiras político-institucionais são determinadas pela regulação, pois são erguidas pela atuação de “órgãos executivos, legislativos e judiciários estatais e suas unidades geo-político-administrativas” (BRITTOS, 2001, p. 89-90), seja na edição de leis e regulamentos, seja em decisões administrativas nas análises regulatórias e da concorrência, as quais contam com a participação e intervenção de agentes privados na defesa de seus interesses e nas disputas de poder.

Assim, o importante para o entendimento dessa barreira é perceber que os integrantes do oligopólio, em especial o líder, estão em posição privilegiada na disputa, pois a valorização para o capital dos mercados oligopolísticos faz com que estes possuam maior peso na definição das políticas públicas tanto para evitar a entrada de novos agentes no mercado, com proibições legais, quanto para evitar o crescimento de concorrentes.

A partir dessa base teórica, seguiremos no próximo tópico para a apresentação da contextualização histórica do capitalismo, que marca as estratégias de mercado estabelecidas nos últimos 50 anos, com reflexo direto nas alterações na comunicação e na informação.

As mudanças nas comunicações a reboque das mudanças do capitalismo e vice-versa

As mudanças vistas atualmente no cenário audiovisual por meio da concorrência de grupos tradicionais de comunicação com serviços ofertados pela internet, como Netflix, Amazon Prime, Apple TV, Disney Plus, entre outros, remontam, em certa medida, à etapa de acumulação capitalista que se deu a partir de 1970. Esse período foi considerado a "fase mais longa de toda a história do capitalismo", freada, porém não suplantada, com as crises financeiras de 2007 e 2008, segundo Chesnais (2013).

Antes desse período, o mundo observava o movimento pós-Segunda Guerra Mundial de aumento do papel do Estado na economia dos países para a reestruturação das indústrias e o impulsionamento da reconstrução da sociedade. Esse modelo entrou em crise a partir de 1970, quando os gastos públicos, somados à alta da inflação, não mais acompanhavam o crescimento da economia (CHESNAIS, 1996, 2013). Com isso, foi preciso repensar o papel assistencialista do Estado, ascendendo o modelo neoliberal, marcado pela estrutura social mínima e pelo crescimento do setor privado (AGLIETTA, 2001).

Com o esgotamento do chamado modelo de regulação fordista, emerge outro que se estende também para o setor de comunicações. Sob a vigência do primeiro modelo, as comunicações tinham a televisão no centro da indústria, com consumo em massa e sistema de financiamento baseado na publicidade. Com as mudanças tecnológicas a partir do desenvolvimento de redes de satélites e cabos, foi possível a oferta de múltiplos canais de televisão com modelo de financiamento baseado no pagamento de assinatura mensal pelos usuários dos serviços, além dos anúncios comerciais. Na sequência do desenvolvimento tecnológico, com o surgimento da internet, aprofunda-se a segmentação, com novas formas de obtenção dos dados dos consumidores e novos formatos de distribuição de produtos comunicacionais.

Esse movimento é puxado pela chamada divisão internacional do trabalho, pela internacionalização do capital e pela globalização, características vistas também na Indústria Cultural. Setores como os de informática, telecomunicações e microeletrônica aliam-se ao desenvolvimento da rede mundial de computadores, assumindo o protagonismo do novo modelo de acumulação de capital. Esse modelo é viabilizado por novas estruturas de mercado, a partir do fenômeno da convergência tecnológica.

Impulsionadas pelos Estados Unidos, as mudanças ocorrem tanto na ordem tecnológica como no modo de regulação das comunicações em todo o mundo.

> Em especial no caso audiovisual e das telecomunicações, esse movimento se traduziu num processo generalizado de desregulamentação, reposicionamento do Estado, constituição de novas formas e instâncias de regulação, internacionalização e incremento da concorrência internacional (BOLAÑO, 2003, p. 4).

Dessa forma, as telecomunicações assumem um papel central na reestruturação da indústria e na forma de regulação do capitalismo, definindo, inclusive, o novo padrão de desenvolvimento (GARNHAM; GOLDING, 2002).

Também como medidas utilizadas para tentar superar a crise gerada pela superacumulação e superprodução do modelo anterior surgem ações de ordem política, econômica e monetária, entre elas as privatizações.

Nesse sentido, no setor de telecomunicações houve a reestruturação do modelo até então vigente, marcado basicamente, nos países considerados desenvolvidos, pelo monopólio privado regulamentado dos EUA, com a AT&T, e pelos monopólios públicos europeus. A alteração do modelo estadunidense, a partir de 1984, encabeça mudanças em todo o mundo. Na Europa, a reforma ocorre com a modernização das redes nacionais, num esforço para universalizar os serviços de base no mercado interno. No mercado externo, observa-se o avanço desses atores nacionais rumo à expansão internacional, em que os países subdesenvolvidos passam a ser alvo. Por sua vez, a privatização em países da América Latina adota a estratégia de políticas neoliberais de reforma do Estado, atreladas ao programa de estabilização financeira, pressionadas por órgãos como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), os quais passam a incentivar a privatização para a conversão da dívida externa em capital.

Assim, a privatização das telecomunicações no Brasil se deu, inicialmente, no governo Fernando Henrique Cardoso, com a aprovação da Emenda Constitucional 3/1995, a qual abriu espaço para o capital privado atuar no setor. Na sequência, houve o leilão da telefonia celular, seguido da aprovação da Lei Geral de Telecomunicações (LGT, Lei 9.784/1997), caracterizada pelos princípios da competição e da universalização dos serviços públicos, pela ga-

rantia de participação estrangeira e pela criação da Anatel, agência reguladora autônoma que visa a garantir a competição e os direitos do consumidor.

Após quase dez anos de vigência, essa lei passou por longa discussão sobre sua mudança, iniciada no governo Dilma Rousseff, no qual o processo legislativo foi interrompido (PLC 79/2016). Por fim, a LGT foi alterada no governo Jair Bolsonaro com a aprovação da Lei 13.879/2019, que abre caminhos para a centralidade da banda larga na política pública em detrimento da priorização dos serviços de telefonia fixa de até então.

Seguindo essa lógica econômica, as empresas ligadas ao setor de televisão por assinatura no Brasil apresentam características vistas no amplo ambiente de acumulação capitalista. Brittos (1999) e Koleski (2010) dividem o histórico concorrencial desse mercado em três fases: concorrencial (1988–1992), oligopólio (1993–2003) e oligopólio convergente (2004 em diante).

Após a aprovação da Lei do SeAC (Lei nº 12.485/2011), que reuniu as legislações que regulavam diferentes tecnologias como cabo, satélite e parabólica, reforça-se a fase do oligopólio convergente, com regulamentação, em uma só lei, da oferta por uma mesma empresa de serviços de telefonia fixa e móvel, banda larga e televisão por assinatura.

Na época de sua aprovação, o Projeto de Lei 29/2007 reuniu os interesses de diferentes frentes. Atendendo aos anseios da ala conservadora, representada pelos grupos tradicionais de radiodifusão, foi estabelecida barreira à integração vertical, proibindo-se que setores de telecomunicações adentrassem por completo as demais camadas do setor de audiovisual, mais especificamente de radiodifusão, produção de conteúdos audiovisuais e programação de canais de TV por assinatura (HAJE; LEAL; PAULINO, 2008).

A ala neoliberal, representada por empresários adeptos do novo modelo de regulação, especialmente do setor de telecomunicações, já privatizado e com aporte de grande capital de outros países, viu-se contemplada por meio da permissão de oferta de diversos serviços, ditos convergentes, como visto acima.

Por fim, a ala progressista, da qual fizeram parte representantes da sociedade civil, foi contemplada por meio de políticas de incentivo à produção audiovisual, com o estabelecimento de cotas de programação voltadas a produções locais, regionais e independentes, entre outras medidas de estímulo ao incremento do conteúdo nacional, diante do crescimento de produções internacionais, por meio da cobrança de tributo pelo uso das redes de telecomunicações (CONDECINE).

Esse cenário reflete a lógica das políticas de comunicação no Brasil, que remonta à aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicação (Lei 4.117/1962) e passou por disputas à época da privatização das telecomunicações, com a separação da regulação do setor de radiodifusão do setor de telecomunicações e interesses que permearam a Constituinte,

como a aprovação da Lei do Cabo (BOLAÑO, 2007), uma das normas que precederam a Lei do SeAC.

A concorrência na oferta de produtos audiovisuais a partir da internet, inclusive de canais lineares, suscita então uma nova forma de atuação das empresas para fazer frente às demandas de consumo. Por sua vez, isso gera novas demandas regulatórias, que requerem a atuação do Estado. A partir daí, surgiram questionamentos sobre a validade e aplicabilidade de dispositivos da Lei do SeAC a casos específicos, envolvendo tanto a fusão de empresas de comunicação e seus efeitos regulatórios e concorrenciais como dúvidas sobre o ambiente regulatório das empresas que atuam na internet em relação às empresas de TV por assinatura.

A compra da Time Warner pela AT&T e a análise sobre propriedade cruzada

Ocorrida nos Estados Unidos em 22 de outubro de 2016, pelo valor de 85,4 bilhões de dólares, a fusão das firmas norte-americanas AT&T Inc. (*American Telephone and Telegraph*) e Time Warner Inc. é considerada a quarta maior já realizada pela indústria global de telecomunicações, mídia e entretenimento (FRANCE PRESSE, 2018).

A AT&T é uma empresa com sede nos Estados Unidos que atua na área de telecomunicações, prestando serviços de distribuição de entretenimento em comunicações digitais por meio de filiais e subsidiárias. A *holding* adquiriu o grupo DirecTV, tornando-se operadora de televisão por assinatura na América Latina. Além de ser a maior operadora de TV a cabo dos Estados Unidos, a empresa há muito é considerada gigante das telecomunicações. Seu processo de abertura para atuação no mercado internacional conduziu e estimulou a quebra dos monopólios do setor em diversos países, incluindo o Brasil[1]. Aqui a AT&T, à época da fusão com a Warner Media, era proprietária da operadora de TV paga via satélite Sky Brasil.

Já a Warner Media é uma empresa de mídia e entretenimento geradora de conteúdo que possui aproximadamente 900 subsidiárias, canais de entretenimento como HBO, Warner Channel, Boomerang, TNT e Cartoon Network, e o canal de notícias CNN Internacional e Espanhol.

A união entre a Warner Media e a AT&T ocorreu com o objetivo de que as empresas de telecomunicações e a de conteúdo competissem com companhias que atuam na internet. Isso se daria por meio da junção da distribuidora do acesso (AT&T), por um lado, com a experiência da de entretenimento (Warner Media), por outro. Isso porque os chamados serviços de *streaming* utilizam boa parte da banda de internet, podendo gerar vantagens competitivas entre as empresas detentoras da rede de telecomunicações, aliadas às firmas que produzem os conteúdos audiovisuais, o que suscita questionamento sobre eventual quebra da neutralidade de

1 Sobre a influência dos Estados Unidos nos movimentos de quebra dos monopólios internacionais das telecomunicações, seja pelos organismos internacionais como a União Internacional de Telecomunicações (UIT), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o então Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), hoje representado pela Organização Mundial do Comércio (OMC), seja pelo papel das consultorias internacionais lideradas por empresas norte-americanas, ver, entre outros, Bolaño (2000b) e Braz (2014

rede por meio da discriminação de acesso a conteúdos não pertencentes ao conglomerado que se forma.

Essa fusão, assim, reflete tanto a conjuntura econômica apresentada no tópico anterior quanto a fortificação de barreiras à entrada no mercado das comunicações por uma de suas líderes na produção de conteúdo para se manter à frente no mercado. Mas, além da conjunção de interesses financeiros, era necessária a aprovação de autoridades que avaliam a concorrência. Como vimos a partir de Brittos (2001), a aprovação nesses espaços beneficiaria os dois conglomerados.

Atuando em mercados mundiais dentro do contexto de expansão de empresas da Indústria Cultural em escala global, a fusão dessas empresas requereu a análise em dezessete países, incluindo a União Europeia, acerca dos efeitos da junção dessas empresas no mercado, tendo em vista eventual constituição de barreiras à entrada de concorrentes, reais ou potenciais, em razão das vantagens competitivas descritas acima relativas a custos e à produção, com poder da marca, patentes tecnológicas e facilidades de distribuição ou vantagens de escopo e de escala por meio da integração vertical da cadeia produtiva do audiovisual.

No Brasil, a operação envolveu o acionamento de diversos órgãos, incluindo os reguladores das telecomunicações (Anatel) e do setor de audiovisual (Ancine), e o órgão antitruste (Cade); e a manifestação de representantes de empresas (Sky, Abert, Abratel e Associação NEO TV). Também suscitou ações do Poder Legislativo (Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União – TCU) e o requerimento de manifestação do Ministério Público Federal.

Os processos dos três primeiros órgãos tramitaram entre 2016 e 2020. Entretanto, a decisão final sobre o caso aguarda pareceres do TCU e da Procuradoria-Geral da República a partir de pedido feito pelo Deputado Federal Paulo Teixeira (PT-SP), em fevereiro de 2020, que alegou existirem indícios de irregularidade da decisão da Anatel. Segundo Teixeira, a fusão representaria a violação dos artigos 5º e 6º da Lei do SeAC, pois se trataria, respectivamente, de propriedade cruzada entre produtor e distribuidor de conteúdo audiovisual, e de distribuidor sob posse de direitos de imagens de eventos nacionais (GONDIM, 2020).

A divisão do processo em diversas instâncias se deu em função da separação de competências previstas na Lei do SeAC e na Lei de Defesa da Concorrência (Lei 12.529/2011). A Lei do SeAC separa a cadeia de valor do audiovisual da televisão por assinatura em quatro atividades: produção, programação, empacotamento e distribuição. As três primeiras são de competência regulatória e fiscalizatória da Ancine, ao passo que a atividade de distribuição é de responsabilidade da Anatel, classificada por serviço de telecomunicações. Na prática, porém, as atividades de empacotamento e distribuição são desenvolvidas pelas mesmas empresas, que vendem os pacotes de TV por assinatura e se encarregam da instalação e de serviços

de atendimento aos consumidores dos serviços, como Claro e Sky. Já a competência para análise dos impactos de fusões sobre a concorrência dos mercados diversos compete ao Cade, órgão ligado ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC).

Para o Cade, após ouvir as posições preliminares das áreas técnicas da Anatel e da Ancine, que depois seriam modificadas pelos respectivos colegiados das agências, a fusão dos grupos AT&T e Warner Media poderia alinhar os interesses das empresas, criando incentivos para restringir tanto o mercado de licenciamento/programação quanto o de operação de TV por assinatura, formado por empresas que respondem pelas camadas de empacotamento e distribuição. Ou seja, o Cade reconheceu a existência de barreiras à entrada praticadas pela Sky como vice-líder do mercado de empacotamento e distribuição de TV por assinatura – liderado pela Claro, pertencente ao Grupo América Móvil com participação acionária do Grupo Globo –, bem como impostas pela então Time Warner, vice-líder do mercado de produção e programação de conteúdos audiovisuais no Brasil, cuja liderança é ocupada pelos canais Globo.

Tomando isso em conta, em outubro de 2017, o órgão antitruste decidiu pela aprovação da fusão, condicionada à assinatura de Acordo em Controle de Concentrações (ACC), com validade de cinco anos (CADE, 2017). Esse acordo é visto como um remédio para os problemas apontados e prevê obrigações para evitar exclusão e discriminação de concorrentes nos mercados de programação e distribuição de TV por assinatura no Brasil. Em resumo, a decisão no Cade foi no sentido de que as empresas deveriam funcionar de forma independente, sem que os negócios de uma (distribuição) influenciassem no mercado de outras (operadoras, produtoras e programadoras).

No entanto, concorrentes potenciais da televisão por assinatura, que registra queda do número de assinantes a cada ano segundo a Anatel, os serviços de *streaming* de audiovisual – razão pela qual a fusão ocorreu nos Estados Unidos, como visto acima –, não foram considerados pelo Cade na análise da fusão em razão de não possuírem as mesmas características dos serviços de TV paga, ainda que, na prática, distribuam os mesmos produtos audiovisuais.

Em se tratando de decisões do Cade envolvendo fusões nas comunicações, outros julgados revelam uma certa conivência do órgão com a concentração no mercado, vista em Koleski (2010). Conforme Barreto (2018), no caso envolvendo a compra pela Claro da operadora de telecomunicações *TV Interative* em 2015, por exemplo, o órgão antitruste aprovou a concentração vertical sem restrições.

Além disso, o posicionamento do órgão de defesa da concorrência sobre a regularidade da operação entre a AT&T e a Time Warner não considerou se a operação feriria ou não a Lei do SeAC. Segundo o conselheiro-relator do processo no Cade, Araújo (CADE, 2017, p. 19, grifos nossos), o entendimento era de que:

[...] a aprovação da Operação pelo Cade não significa que tenha reconhecido da licitude da integração perante o art. 5º da Lei do SeAC. **Caso haja manifestação das Agências pela violação do referido dispositivo, não haverá ofensa à coisa julgada administrativa formada pela decisão do Cade**.

O artigo 5º da Lei 12.485/2011[2] impede que uma empresa produtora de conteúdo seja, ao mesmo tempo, controladora de uma companhia proprietária da infraestrutura de telecomunicações (BRASIL, 2011). Assim, uma vez que a AT&T controla a Sky, segunda maior prestadora de televisão por assinatura no Brasil[3]– atrás do Grupo Telecom Américas (NET, Claro e Embratel) –, com a fusão estaria, em tese, impedida de ser integrante do mesmo grupo de empresas de produção e de canais de programação como a Warner Media.

A aprovação da fusão das empresas estadunidenses pela Anatel ocorreu mediante decisão do Conselho Diretor, por 3 votos a 2, proferida em 6 de fevereiro de 2020, mesmo com o posicionamento da área técnica e da Procuradoria Federal Especializada, ligada à Advocacia-Geral da União, atestando a ilegalidade da operação tendo em vista a proibição legal da integração vertical. Nesse processo, o principal ponto de dúvida dizia respeito à expressão "com sede no Brasil", disposta no art. 5º e no §1º da Lei do SeAC.

As unidades técnicas da Anatel e da Ancine, a partir das Procuradorias Federais especializadas que atuavam junto às duas agências, somadas à opinião de dois conselheiros da Anatel, de representantes de empresas de radiodifusão, como Abert, e de pequenos operadores de televisão por assinatura, como Associação NeoTV, convergiram para a interpretação de que o artigo da lei não faria distinção de empresas com sede no Brasil das empresas com sede no exterior (ANATEL, 2020; ANCINE, 2020). Para eles, a intenção da norma é proibir que firmas que atuam nos ramos de telecomunicações façam parte de atividades de radiodifusão e de produtoras e programadoras. Isso em função do risco de fechamento de mercado pela constituição de barreiras à entrada de concorrentes e em atenção à previsão de proibição de monopólios e oligopólios nas comunicações do art. 220, §5º, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2011).

Por outro lado, de acordo com o conselheiro-relator da matéria, Vicente Aquino Neto (ANATEL, 2020), acompanhado por outros dois conselheiros – e conforme ponto de vista da empresa Sky, cuja manifestação se fez acompanhar de diversos consultores jurídicos contratados –, a proibição legal não se aplicaria às empresas em questão, tendo em vista a sede das empresas ser nos Estados Unidos e não no Brasil.

Também se ponderaram possíveis efeitos negativos, ao mercado e ao consumidor, que eventual vedação da operação e consequente pedido de venda de um dos braços das empresas no Brasil poderiam fazer emergir. Para isso, foi também trazida como argumento a aprovação da Lei da Liberdade

2 Art. 5º O controle ou a titularidade de participação superior a 50% (cinquenta por cento) do capital total e votante de empresas prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo não poderá ser detido, direta, indiretamente ou por meio de empresa sob controle comum, por concessionárias e permissionárias de radiodifusão sonora e de sons e imagens e por produtoras e programadoras com sede no Brasil, ficando vedado a estas explorar diretamente aqueles serviços.

§ 1º O controle ou a titularidade de participação superior a 30% (trinta por cento) do capital total e votante de concessionárias e permissionárias de radiodifusão sonora e de sons e imagens e de produtoras e programadoras com sede no Brasil não poderá ser detido, direta, indiretamente ou por meio de empresa sob controle comum, por prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, ficando vedado a estas explorar diretamente aqueles serviços.

§ 2º É facultado às concessionárias e permissionárias de radiodifusão sonora e de sons e imagens e a produtoras e programadoras com sede no Brasil, diretamente ou por meio de empresa sobre a qual detenham controle direto, indireto ou sob controle comum, prestar serviços de telecomunicações exclusivamente para concessionárias e permissionárias dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens ou transportar conteúdo audiovisual das produtoras ou programadoras com sede no Bra-

sil para entrega às distribuidoras, desde que no âmbito da própria rede.

§ 3º É facultado às empresas prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, diretamente ou por meio de empresa sobre a qual detenham controle direto, indireto ou sob controle comum, controlar produtoras e programadoras com sede no Brasil que exerçam atividades exclusivamente destinadas à comercialização de produtos e serviços para o mercado internacional. (BRASIL, 2011)

3 Conforme dados constantes em: TELECO. **Grupos de Telecom no Brasil**. 17 ago. 2021. Disponível em: www.teleco.com.br/operadoras/grupos.asp. Acesso em: 31 ago 2017

Econômica, Lei 13.874/2019, a qual teria reforçado os princípios de proteção à livre iniciativa e da livre concorrência, a partir da adoção do modelo de regulação ultraliberal pelas presidências de Michel Temer, em 2016, e de Jair Bolsonaro, em 2018.

Por sua vez, a decisão da Ancine em relação à programadora Warner Media, de 6 de outubro de 2020, considerou a fusão contrária ao art. 5º da Lei do SeAC – barreira político-institucional, uma vez que não haveria distinção entre empresas nacionais e estrageiras que atuam no país. Porém, o conselho deliberativo da agência ponderou as consequências da propositura de descredenciamento dos canais de programação do grupo Warner Media no Brasil, que também compõe um duopólio no elo de programação com empresas do grupo Globo. Também suscitou os termos do Acordo proposto pelo Cade, que, na opinião dos conselheiros, teria suprimido as consequências negativas ao mercado apontadas nas análises dos dois órgãos (ANCINE, 2020), tendo em vista a existência de barreiras à entrada do tipo estético-produtivas.

Embora tenham tratado as matérias de forma diferente, ora aprovando a operação à luz da Lei 12.485/2011, no caso da Anatel, ora afirmando que a fusão contrariava a mesma lei, como fez a Ancine, ambas consideraram os remédios impostos pelo Cade como mitigadores dos problemas vistos. Uma vez que a decisão do Cade se deu apenas sobre aspectos concorrenciais, a manifestação da Anatel e da Ancine deixou dúvida sobre a interpretação da regulação setorial. Afinal, empresas de telecomunicações podem ou não controlar empresas de radiodifusão, produtoras e programadoras?

Do exemplo trazido, segundo a Anatel, pode haver integração vertical desde que a sede das empresas seja no exterior, pois a vedação seria para aquelas sediadas no Brasil, em que pese estarmos na etapa do capitalismo mundializado, com a presença de conglomerados globais em todos os mercados, incluindo os mercados locais do audiovisual. Já na opinião da Ancine, não pode haver tal integração, pois a proibição seria sobre o exercício da atividade, independentemente da localização de sua sede. Porém, na prática, poderia ser permitida a integração, apesar do potencial efeito negativo das barreiras à entrada erguidas com a fusão, tendo em vista a adoção de remédios de ordem concorrencial mediante a análise das consequências dessa proibição e dos seus efeitos no mercado.

Entre esses efeitos está a criação da HBO GO, plataforma de *streaming* do grupo Warner Media, em 2017. Sua versão *premium*, HBO Max, surgiu em maio de 2020, com previsão de atuação no mercado latino-americano no primeiro semestre de 2021. Além disso, houve o fim dos canais Esporte Interativo (EI), em agosto de 2018, motivado pelos altos custos para investir em direitos de transmissão num momento de queda da base de assinantes da TV fechada no Brasil (PERLINE, 2018). Mas uma ponderação apresentada no momento era que, diferentemente dos demais canais da programadora, o EI era nacional, o que poderia levar à interpretação de propriedade cruza-

da. O conteúdo esportivo *premium* (*UEFA Champions League* e Campeonato Brasileiro da Série A) migrou para o canal TNT.

Até o momento da conclusão deste artigo, a decisão da Anatel ainda estava pendente de análise do Tribunal de Contas da União. Porém, antes mesmo do fim do acordo proposto pelo Cade, que terminaria em 2022, em julho de 2021 a AT&T decidiu vender a Sky Brasil a um grupo argentino (BUCCO, 2021), justamente como havia proposto a área técnica da Anatel e a Procuradoria Federal especializada junto à agência.

Ladeira (2019, 2020) e Ladeira e Marchi (2019), que também analisaram os desdobramentos dos órgãos regulatórios brasileiros acerca da fusão, porém antes da finalização dos processos nas agências reguladoras, suscitam a apropriação privada da norma de interesse público, traço do patrimonialismo vigente no Brasil. Isso porque a Lei do SeAC foi interpretada pelos agentes (Abert e Sky) na medida dos interesses dos seus representados, em detrimento do bem comum, o que remonta ao modo de regulação neoliberal a partir das transformações do capitalismo vistas neste artigo, o qual, entre outras questões, mudou o entendimento do que era considerado serviço público até então, no modelo fordista, e do papel do Estado na esfera privada, o que envolve um reequilíbrio de forças.

Além disso, Ladeira e De Marchi (2019) questionam a discussão ter se limitado aos termos de uma lei promulgada há 10 anos sobre a sede da empresa em determinado país, mesmo com a presença cada vez maior de atores no cenário mundial, sem importar onde está sua sede. Ademais, observam a tendência de centralização e concentração de empresas globais na compra de canais *broadcasting* – como visto na Argentina em 2016 – e de empresas de internet e canais do Youtube, ou mesmo na oferta dos próprios serviços de *streaming* pelos conglomerados tradicionais e grupos de internet, o que insere o audiovisual nas discussões sobre produção de conteúdo nacional e parece longe dos debates dos casos atuais.

Nesse sentido, foi visto que os órgãos reguladores e de defesa da concorrência não aprofundaram o debate sobre a razão de ser da fusão, a qual suscitou problemas para além da interpretação e da necessidade de mudança legislativa, dadas as transformações do capitalismo. Ou seja, não foram tratados no âmbito da fusão da AT&T e da Warner Media temas como neutralidade de rede; concorrência do audiovisual tradicional com serviços de *streaming*; proteção de dados pessoais dos cidadãos a partir das novas configurações do mercado de audiovisual pela internet; papel dos pequenos produtores, das programadoras e dos provedores de internet nesse novo cenário; financiamento de produção nacional e tributação do audiovisual como a Condecine; além de discussões importantes sobre o direito à comunicação, a pluralidade de vozes no sentido tanto de produzir como de assistir, e a formação de uma opinião pública diversificada.

Considerações finais

Este artigo discutiu, à luz da EPC, a forma de acumulação no capitalismo a partir de avanços tecnológicos especialmente no setor de telecomunicações, telemática e internet, que culminaram com mudanças na forma de regulação e no modelo de acumulação até então vigente. Com a formação de novas estruturas de mercado e agentes de escala global, modificam-se as barreiras de mercado, então presentes na produção de audiovisual, e apresentam-se novas demandas de regulação setorial e econômica.

Como exemplo disso, apresentou-se a análise da compra da Time Warner (Warner Media), reconhecida na produção de conteúdo, pela AT&T, gigante das telecomunicações, numa típica integração vertical da cadeia de valor do audiovisual. Por um lado, a Warner Media conseguiu aporte financeiro para enfrentar concorrentes com atuação cada vez mais voltada à oferta de serviços de *streaming* de audiovisual pela internet, que possibilita um acesso mais direto ao consumidor, ao mesmo tempo que passa a fazer parte de um conglomerado de telecomunicações que trabalha justamente no aprimoramento tecnológico do acesso às informações digitais. Por outro, a AT&T entra no mercado de produção de conteúdo adquirindo uma empresa com reputação construída com público, mercado publicitário e trabalhadores culturais, ampliando sua área de atuação e as fontes de barreiras à entrada estético-produtivas ou mesmo político-institucionais, tendo em vista o poder e a hegemonia dos agentes.

Como todo processo de mudança concorrencial por compra ou fusão com agentes que atuam internacionalmente, o negócio gerou a análise de órgãos em defesa da concorrência para avaliar os efeitos sobre o mercado. No caso brasileiro, analisamos as dúvidas e controvérsias discutidas por Anatel, Ancine e Cade diante das possibilidades de maior centralização de mercado e da existência de propriedade cruzada na distribuição e na produção de conteúdo no Serviço de Acesso Condicionado, algo proibido pela Lei nº 12.485/2011.

Os diferentes posicionamentos dos órgãos quanto a essa lei mostram que os desafios regulatórios são grandes no país num momento de transição da atuação de agentes na produção de audiovisual. O histórico de barreiras político-institucionais, seja em leis, seja em normas ou decisões de autoridades reguladoras, é continuado ao beneficiar agentes líderes de mercado, que podem aumentar a quantidade de impedimentos à entrada de outros agentes, com dificuldade de igualar a capacidade financeira para a produção e a distribuição. Isso, na prática, representa um prejuízo à pluralidade de conteúdos a que o cidadão pode ter acesso, da perspectiva numérica à qualitativa, restringindo agentes alternativos, o que interfere ainda na dificuldade em mudar a barreira estético-produtiva.

Assim, seguiram alguns problemas, casos de dúvidas sobre as regras de integração vertical e a confluência de diversos atores no mesmo tema. Percebem-se limitações quanto à coordenação, no sentido de não se saber ao certo a quem compete o que no contexto de um mercado cada vez mais integrado. Há, ainda, questões ligadas à conciliação de diferentes interesses no âmbito decisório que não foram contempladas no âmbito do processo – do estabelecimento de cotas para produções independentes e das políticas de fomento à produção audiovisual nacional às discussões sobre neutralidade de rede e o direito à comunicação –, tendo em vista o crescimento de atores que concorrem em escala global, cuja robustez do capital e das estruturas de mercado pode impor barreiras a empresas locais, para além das já existentes.

Resta acompanhar se a omissão regulatória persistirá e, uma vez agindo o Estado, promover discussões amplas e alternativas junto à sociedade para além de tratativas legais, de localidade da sede das empresas e das disputas de poder entre agentes privados em detrimento do interesse público. Tentativa essa a que buscamos dar luzes.

Referências

ANATEL. Secretaria do Conselho diretor. **Acórdão nº 46, de 17 de fevereiro de 2020**. Brasília: ANATEL, 2020. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/acordao-n-46-de-17-de-fevereiro-de-2020-243806906. Acesso em: 12 set. 2021.

ANCINE. Reunião de Diretoria Colegiada. **Deliberação de Diretoria Colegiada Nº 861-E, de 2020**. Rio de Janeiro: Ancine, 29 set. 2020. Disponível em: https://telaviva.com.br/wp-content/uploads/2020/10/SEI_01416.016434_2017_69-1.pdf. Acesso em 12 set. 2021.

AGLIETTA, M. El capitalismo en el cambio de siglo: la teoría de la regulación y el desafío del cambio social. **New Left Review**, n. 7, p. 16-70. 2001.

BARRETO, H. M. do Rêgo. **O mercado de comunicações brasileiro no contexto da convergência**: análise das estratégias da América Móvil e do Grupo Globo. 2018. Tese (Doutorado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: https://repositorio.unb.br/handle/10482/32830. Acesso em: 12 set. 2021.

BOLAÑO, C. R. S. Conceitos da Economia Política da Comunicação. Primeira aula do primeiro módulo do curso “Economia e Política das Comunicações em Tempos de Crise”. **Daily Motion**. São Cristóvão: 2019. 1 vídeo (22 m). Disponível em: https://www.dailymotion.com/video/x7mf5cm. Acesso em: 21 ago. 2020a.

BOLAÑO, C. R. S. **Indústria Cultural, Informação e Capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 2000.

BOLAÑO, C. R. S. **Notas sobre a Reforma das Telecomunicações na Europa e nos EUA até 1992** – Textos para Discussão I. São Cristóvão: EPTIC, 2000. Disponível em: http://eptic.com.br/wp-content/uploads/2014/12/libon2ed.pdf. Acesso em: 09 fev. 2017. 2000b.

BOLAÑO, C. R. S. **Políticas de Comunicação e Economia Política das Telecomunicações no Brasil**: convergência, regionalização e reforma. 2. ed. Aracaju: Eptic, 2003, v. 2.

BOLAÑO, C. R. S. **Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?** São Paulo: Paulus, 2007.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 34. ed. Brasília: Edições Câmara, 2011.

BRASIL. **Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997.** Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional no 8, de 1995. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm. Acesso em: 20 ago. 2017.

BRASIL. **Lei 13.879, de 3 de outubro de 2019**. Altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para permitir a adaptação da modalidade de outorga de serviço de telecomunicações de concessão para autorização, e a Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, e revoga dispositivos da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13879.htm. Acesso em: 1 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n. 12.485, de 12 de setembro de 2011**. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/ L12485.htm. Acesso em: 20 ago. 2017.

BRAZ, R. **Reestruturação capitalista, firmas multinacionais de consultoria e telecomunicações**: a privatização do Sistema Telebrás na lógica da mundialização do capital. 2014. 245 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Sociedade) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: https://repositorio.unb.br/handle/10482/17248. Acesso em: 12 set. 2021.

BRITTOS, V. C. A oligopolização do mercado brasileiro de televisão por assinatura. *In:* CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 22., 1999, Rio de Janeiro. **Anais** [...] Rio de Janeiro: INTERCOM, 1999.

BRITTOS, V. C. **Capitalismo contemporâneo, mercado brasileiro de televisão por assinatura e expansão transnacional**. 2001. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Culturas Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia – UFBA, Salvador, 2001. Disponível

em: http://eptic.com.br/wp-content/uploads/2015/05/ok2tese_valbri1.pdf. Acesso em: 12 set. 2021.

BUCCO, R. AT&T vende a Sky Brasil a grupo argentino. **Tele.Síntese**, Brasília, 21 jul. 2021. Disponível em: https://www.telesintese.com.br/att-vende-a-sky-brasil-a-grupo-argentino/. Acesso em 12 set. 2021.

CADE. Conselho do CADE. **Acordo em controle de concentrações**. Brasília: CADE, 23 out. 2017. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yO01RAXmBalyHXIhW_LV79RSejeGeMJIcO9YAygcwMzFFcjN6wLJ8Nx64_Nhanw-4dGNmokj2jBhCoxWCjDm71z. Acesso em: 12 set. 2021.

CADE. **Ato de Concentração nº 08700.001390/2017-14**. Brasília: CADE, 18 out. 2017. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yOl1hYLduJjx4bEV7sWvxxsYdCXaTNXXfJ6dd7Y3z0U5q-7Niht5GYOX4hDVoa96z0IqhgzXzwJlWfnKYGUMv-tm. Acesso em: 12 set. 2021.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, F. As raízes da crise econômica mundial. **Em Pauta**, Rio de Janeiro, n. 31, v. 11, p. 21-37, jan.-jun. 2013.

FRANCE PRESSE. AT&T completa fusão com Time Warner. **G1**, s/l, 15 jun. 2018. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/att-completa-fusao-com-time-warner.ghtml. Acesso em: 8 fev. 2021.

GONDIM, A. Deputado aciona PGR e TCU contra fusão da AT&T e Time Warner. **Tele.síntese**, Brasília, 20 fev. 2020. Disponível em: https://www.telesintese.com.br/deputado-aciona-pgr-e-tcu-contra-fusao-da-att-e-time-warner/. Acesso em: 12 set. 2021.

HAJE, L.; LEAL, S.; PAULINO, F. O. Políticas de comunicação e sociedade civil: movimentos pela democratização das comunicações no Brasil em 2007/2008. **Revista de Direito de Informática e Telecomunicações**, v. 5, p. 121-139, 2008.

KOLESKI, F. L. **Defesa da concorrência na TV por assinatura**: a lógica da experiência brasileira. 2010. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2010. Disponível em: https://repositorio.unb.br/handle/10482/7608. Acesso em: 12 set. 2021.

LADEIRA, J. M.; MARCHI, L. Redes de imbróglios: a regulação do streaming no Brasil e suas ambiguidades. **Contracampo**, Niterói, v. 38, n. 3, p. 68-79, dez. 2019/mar. 2020.

LADEIRA, J. M. A fusão AT&T-Time Warner e suas deliberações regulatórias no BRASIL. *In:* ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS, 28., 2018, Porto Alegre. **Anais** [...]. Porto Alegre: Compós, 2018. Disponível em: http://www.compos.org.br/biblioteca/trabalhos_arquivo_XSXKUU2O3USCQB7KP24D_28_7449_16_02_2019_10_04_18.pdf. Acesso em: 12 set. 2021.

LADEIRA, J. M. Indecisões e procrastinações: a fusão AT&T-Time Warner e a regulação no Brasil. **Revista Interamericana de Comunicação Midiática**, v. 19, n. 39, 2020.

LAUTERJUNG, F. WarnerMedia aposta em OTT, esportes e conteúdo original na América Latina. **Tela Viva**, Brasília, 09 fev. 2021. Disponível em: https://telaviva.com.br/09/02/2021/warnermedia-aposta-em-ott-esportes-e-conteudo-original-na-america-latina/. Acesso em: 10 fev. 2021.

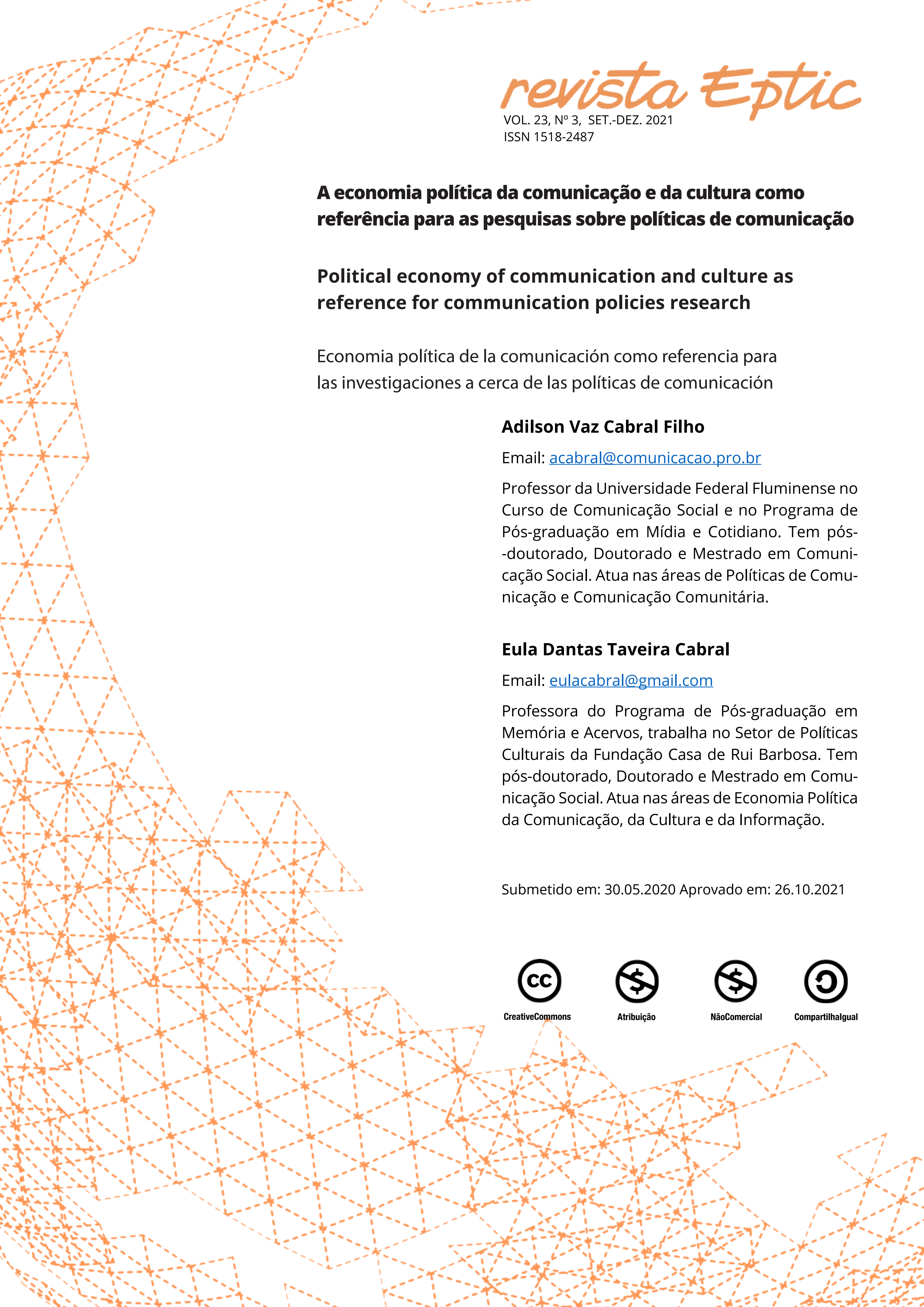
MARX, K. **Grundrisse:** Manuscritos econômicos de 1857-1858/Esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia Política:** uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2006.

PERLINE, G. Turner assume que encerrou Esporte Interativo por dinheiro: 'Conta não fechava'. **Notícias da TV**, São Paulo, 29 nov. 2018. Disponível em: https://noticiasdatv.uol.com.br/noticia/mercado/turner-assume-que-encerrou-esporte-interativo-por-dinheiro-conta-nao-fechava-23528. Acesso em: 10 fev. 2021.

POSSAS, M. L. **Estruturas de mercado em oligopólio**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1987.

VAQUER, G. Globo acusa Turner de ilegalidade na compra de direitos do Brasileirão. **UOL**, Aracaju, 19 ago. 2020. Disponível em: https://www.uol.com.br/esporte/ultimas-noticias/2020/08/19/globo-acusa-turner-de-ilegalidade-em-compra-do-brasileirao-em-nova-batalha.htm. Acesso em: 10 fev. 2021.



revista Eptic
VOL. 23, Nº 3, SET.-DEZ. 2021
ISSN 1518-2487

A economia política da comunicação e da cultura como referência para as pesquisas sobre políticas de comunicação

Political economy of communication and culture as reference for communication policies research

Economia política de la comunicación como referencia para las investigaciones a cerca de las políticas de comunicación

Adilson Vaz Cabral Filho

Email: acabral@comunicacao.pro.br

Professor da Universidade Federal Fluminense no Curso de Comunicação Social e no Programa de Pós-graduação em Mídia e Cotidiano. Tem pós-doutorado, Doutorado e Mestrado em Comunicação Social. Atua nas áreas de Políticas de Comunicação e Comunicação Comunitária.

Eula Dantas Taveira Cabral

Email: eulacabral@gmail.com

Professora do Programa de Pós-graduação em Memória e Acervos, trabalha no Setor de Políticas Culturais da Fundação Casa de Rui Barbosa. Tem pós-doutorado, Doutorado e Mestrado em Comunicação Social. Atua nas áreas de Economia Política da Comunicação, da Cultura e da Informação.

Submetido em: 30.05.2020 Aprovado em: 26.10.2021

Resumo

Este artigo objetiva apresentar duas propostas de investigação que relacionam temas comuns às políticas de comunicação e da cultura, evidenciando entrelaçamentos dessas duas áreas que tomam a economia política da comunicação e da cultura como referência de análise. Ao abordar as políticas latino-americanas de comunicação comunitária e a diversidade cultural nos conglomerados de mídia, essas pesquisas reforçam uma visão crítica e sistêmica que contextualiza práticas midiáticas distintas em suas relações com o Estado, o mercado e a sociedade, bem como em suas dimensões global, regional e local, constituindo-se em áreas de atuação e espaços de formação que despertam novos e crescentes interesses.

Palavras-chave: Políticas de comunicação. Comunicação comunitária. Diversidade cultural. Economia política da comunicação e da cultura.

Resumen

Este artículo tiene por objetivo presentar dos propuestas de investigación, ubicadas en temas relacionados con las políticas de comunicación y de la cultura, mostrando el entrelazamiento de estas dos áreas que toman la economía política de la comunicación y la cultura como referente de análisis. Al abordar las políticas de comunicación comunitaria de América Latina y la diversidad cultural en los conglomerados de medios, estas investigaciones refuerzan una visión crítica y sistémica que contextualiza las diferentes prácticas de los medios en sus relaciones con el Estado, el mercado y la sociedad, así como en sus dimensiones global, regional y local, constituyendo áreas de especialización y espacios de capacitación que despiertan nuevos y crecientes intereses.

Palabras-clave: Políticas de comunicación. Comunicación comunitaria. Diversidad cultural. Economía política de la comunicación y de la cultura

Abstract

This article aims to present two research proposals, about themes related to policies of communication and culture, showing connections between these two areas that take the political economy of communication and culture as a reference for analysis. When addressing Latin American community communication policies and cultural diversity in media conglomerates, these researches reinforce a critical and systemic view that contextualizes different media practices in their relations with the state, the market and society, as well as in their global, regional and local dimensions, constituting areas of expertise and training spaces that arouse new and growing interests.

Keywords: Communication policies. Community communication. Cultural diversity. Political economy of communication and culture.

Introdução

O presente artigo apresenta dois projetos de investigação que articulam temas relacionados às políticas de comunicação tendo a economia política da comunicação e da cultura (EPCC) como referência de análise. Toma como base a articulação de pesquisas e eventos em torno da economia política da comunicação e da cultura a partir do projeto "Concentração midiática diante da democratização da comunicação e da diversidade cultural: análise das estratégias dos grandes conglomerados", desenvolvido pelo grupo EPCC na Fundação Casa de Rui Barbosa, bem como do projeto "Políticas locais de comunicação comunitária na América Latina", do grupo de pesquisa Centro de Pesquisas e Produção em Comunicação e Emergência (EMERGE) da Universidade Federal Fluminense.

A base comum aos dois projetos é o tratamento das políticas de comunicação de modo sistêmico, ao articular dimensões econômicas, políticas e culturais na compreensão de aspectos relacionados à viabilidade tanto de iniciativas de comunicação comunitária como da diversidade cultural, empreendida a partir de grupos de mídia tradicionais. Ao abordar as políticas latino-americanas de comunicação comunitária e os conglomerados de mídia pela perspectiva de construção da diversidade cultural e da democratização da comunicação e da cultura em suas estratégias de atuação, essas pesquisas reforçam uma visão crítica e sistêmica que contextualiza práticas midiáticas distintas, envolvendo suas relações com o Estado, o mercado e a sociedade, bem como em suas dimensões global, regional e local, constituindo-se em áreas de atuação e espaços de formação que despertam novos e crescentes interesses.

1. Economia política da comunicação e da cultura em pesquisas e eventos

Trabalhar com pesquisas sobre políticas de comunicação com base na referência da economia política da comunicação e da cultura se torna cada vez mais um desafio nos países da América Latina. As eleições recentes de governos de direita na região proporcionam a desregulamentação de mercados, deixam de lado os direitos humanos e prejudicam a população, que passa a ser submetida ao descaso e à falta de conhecimento. Como romper essas barreiras e continuar chamando atenção para o que vem acontecendo em cada lugar a partir de análises dos cenários e do conhecimento científico?

A área de economia política da comunicação e da cultura começa a ganhar espaço nas investigações brasileiras desde o final dos anos 1980. No século XXI, os estudos passaram a intensificar reflexões na relação entre o cotidiano e as lutas dos ativistas de comunicação e da cultura. Ao mesmo tempo, instituições científicas construíram relações com o mercado, legitimando a lógica da formação de seus alunos para grandes conglomerados

midiáticos e culturais, bem como impulsionando a produção de pesquisas para grandes empresas capitalistas por parte de investigadores da área. Como sustentar o olhar crítico do campo científico que articula criticamente a comunicação e a cultura?

Durante o governo do Partido dos Trabalhadores (PT, de 2003 a 2016), as instituições científicas compreendiam que a aproximação com o sistema capitalista, também implementada politicamente pelos governos de esquerda no Brasil, não prejudicaria as pesquisas. Mas não foi isso que aconteceu. Em 2016, a Presidente Dilma Rousseff sofreu *impeachment* e a direita retomou o poder no Brasil, passando a trabalhar mais diretamente com estratégias de desconstrução de direitos humanos, também nas áreas de comunicação e cultura.

O que a área científica não compreendia como mais problemático sofre diretamente o golpe dos novos governantes. Os Ministérios das Comunicações e da Cultura foram extintos pelos governos Temer (2016–2018) e Bolsonaro (2019–), transformando-se em áreas anexas a pastas ministeriais então recém-criadas. Somente em 2020 o Ministério das Comunicações foi recriado, com uma nova configuração, por parte do governo Bolsonaro.

No dia 12 de maio de 2016, a Medida Provisória nº 726, convertida na Lei nº 13.341 de 29 de setembro de 2016, extinguiu o Ministério das Comunicações, transformando-o em Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). Com o Ministério da Cultura foi muito pior. Foi extinto e depois recriado no governo Temer e, no dia 2 de janeiro de 2019, o novo presidente da República, Jair Bolsonaro, anunciou a extinção do Ministério da Cultura, incorporando suas atribuições ao recém-criado Ministério da Cidadania e colocando algumas de suas instituições na Secretaria Especial de Cultura, que no dia 7 de novembro de 2019 foi transferida para o Ministério do Turismo. Já em 16 de outubro de 2020, foi sancionada a Medida Provisória 980/20, recriando o Ministério das Comunicações com uma estrutura de superministério, que incorpora atribuições da Secretaria Especial de Comunicação Social (Secom).

Com o realinhamento de governos de direita desmontando espaços de implementação de políticas públicas voltados para a afirmação de direitos humanos nas áreas de comunicação e cultura, os desafios na área de EPCC aumentaram. Novos grupos e pesquisadores se articularam em torno de projetos em todo o Brasil, fortalecendo as investigações científicas em parceria com ativistas de comunicação e cultura.

Em 2017 foi criado, na Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), o grupo de pesquisa Economia Política da Comunicação e da Cultura (EPCC), registrado no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que trabalha com três linhas de investigação: direito à comunicação, direito à informação e direito à cultura. Tem em seu quadro três doutores, uma doutoranda, duas mestres, sete mestrandos e cinco graduandos, sendo

dois bolsistas de iniciação científica (CNPq) e três do programa de bolsas para graduados e pós-graduados da FCRB.

As pesquisas realizadas pelo grupo EPCC levam em consideração as políticas de comunicação e de cultura e os estudos críticos sobre o cenário da mídia brasileira em relação aos demais países da América Latina. Analisam o papel de empresários midiáticos e de políticos que não evitam a concentração midiática nem fazem valer as regras para a mídia brasileira e a luta da sociedade pela democratização da comunicação e da cultura. Verificam criticamente os cenários cultural, midiático, econômico, político, social e tecnológico do Brasil, examinando como cada setor influencia e como cada ator (políticos, empresários de mídia e sociedade civil) se comporta e reage diante da legislação, do bem-estar da sociedade e da possibilidade de transformar em realidade a democratização da cultura, da informação e da comunicação (CABRAL, 2020).

O grupo de pesquisa EPCC atua com base em três estratégias: 1. investigação científica e análise do cenário midiático brasileiro; 2. realização de eventos que aproximam pesquisadores e ativistas para o debate e a busca de alternativas para a democratização da mídia e da área cultural; 3. divulgação científica: disponibilização on-line de informações e de análises de obras relevantes sobre a área de EPCC e de políticas de comunicação e cultura no site do EPCC e no canal de *podcasts* científicos *Sobre Economia Política da Comunicação e da Cultura* nas principais plataformas on-line de áudio.

A primeira estratégia do grupo EPCC, investigação científica e análise do cenário midiático brasileiro, é voltada para o desenvolvimento de pesquisas científicas que analisam o cenário midiático brasileiro. Trabalha com três grandes projetos de pesquisa, sendo que o principal é "Concentração midiática diante da democratização da comunicação e da diversidade cultural: análise das estratégias dos grandes conglomerados" (2020), que desde 2017 tem o apoio institucional de programas de investigação científica, com bolsas de iniciação científica da instituição, da Faperj e do CNPq, e do Programa de Pós-Graduação em Memória e Acervos (PPGMA) da FCRB.

Os resultados das investigações científicas podem ser conferidos nas obras "Comunicação e cultura no Brasil: diálogos com a Economia Política da Comunicação e da Cultura" (2018), "Desafios das políticas de Comunicação" (2019), "Comunicação, Cultura e Informação em perspectiva" (2020) e "Panorama reflexivo da Cultura e da Comunicação" (2020), além de artigos apresentados em eventos nacionais e internacionais.

O objetivo geral do projeto "Concentração midiática diante da democratização da comunicação e da diversidade cultural: análise das estratégias dos grandes conglomerados" (2020) é analisar a concentração da mídia no Brasil e a importância da comunicação e da cultura como direitos humanos, verificando as estratégias dos conglomerados, o papel do governo e as de-

mandas das organizações sociais que defendem a democratização da comunicação e a diversidade cultural.

A metodologia científica é baseada nos métodos quantitativo e qualitativo, através de estudos de casos e pesquisas exploratórias e descritivas de caráter multimetodológico, utilizando-se pesquisas bibliográficas e documentais, entrevistas semiestruturadas e o site EPCC. Assim, todo o referencial teórico é voltado para a economia política da comunicação e da cultura, políticas de comunicação e da cultura, concentração da mídia, novas tecnologias, democratização da comunicação e da cultura e diversidade cultural (CABRAL, 2020).

Nas pesquisas que vêm sendo realizadas, observou-se que os cinco maiores grupos midiáticos privados do Brasil (Globo, SBT, Record, Bandeirantes e Rede TV!), que têm como proprietários famílias, políticos e igrejas que controlam as emissoras de rádio e TV aberta em quase 100% do território brasileiro, influenciam ideologicamente a sociedade brasileira e não valorizam a diversidade cultural de um país multicultural como o Brasil. Além disso, as telecomunicações são dominadas por cinco grupos (Vivo, Oi, Claro, Tim e Sky) estrangeiros que controlam a telefonia, a internet e a TV por assinatura. O controle da radiodifusão e das telecomunicações no Brasil por poucos conglomerados impede que haja democratização da comunicação e da cultura.

As referências bibliográficas do grupo EPCC contam com autores como Armand Mattelart (2005), John Thompson (1998), Cees Hamelink (1981), Paulo Faustino (2013), Alfonso Sánchez-Tabernero (2002), Dênis de Moraes (2016), Ben H. Bagdikian (1993), Pérez Gomez (2000), Anamaria Fadul (1998), Valério Brittos (2008), Murilo César Ramos (2000), John Holloway (2003), Lia Calabre (2015), César Bolaño (2008), Vincent Mosco (2011), Jacqueline Dourado (2016), Francisco Sierra Caballero (2013), Luis Albornoz (2017), Othon Jambeiro (2000), Venício Lima (2012) e Marcial Murciano (2006), entre outros que também estão enumerados na seção Biblioteca do site EPCC.

É importante ressaltar que, no grupo EPCC, cada participante vem se especializando em uma área que mostre o porquê de lutar em prol da democratização da comunicação e da cultura no Brasil. Todos trabalham o referencial teórico proposto, as pesquisas de mercado e o que é publicado diariamente na mídia e no *Diário Oficial da União*, além de conhecer os autores, as teorias e o conteúdo proposto em cada artigo e livro fichados e, assim, poder refletir e analisar as temáticas em artigos científicos, *podcasts* e *e-books* do projeto EPCC, apresentados em eventos científicos nacionais e internacionais.

Já a segunda estratégia do grupo EPCC, que trabalha em conjunto com o projeto de pesquisa, é a realização de eventos científicos com o objetivo de aproximar pesquisadores e ativistas para o debate e a busca de alternativas para a democratização da mídia e da área cultural. De 2017 a 2021, já foram realizados mais de 50 eventos científicos, como os Colóquios de Economia Política da Comunicação e da Cultura, disponibilizados no canal do grupo

(EPCC Brasil), no Youtube e no site EPCC. Participam como palestrantes e mediadores pesquisadores que têm posicionamento crítico em relação às áreas de comunicação e cultura, analisando o cenário brasileiro e buscando contribuir com alternativas que podem ser adotadas pela sociedade civil em qualquer parte do Brasil. É o caso de Marcos Dantas, Cesar Bolaño, Murilo César Ramos, Suzy dos Santos, Juliano de Carvalho, entre outros.

Como resultado dos eventos realizados, foi publicado em 2018 o *e-book* "Comunicação e Cultura no Brasil: diálogos com a Economia Política da Comunicação e da Cultura", com textos escritos por alguns dos palestrantes dos eventos realizados. A obra está disponível no site da EPCC e no da FCRB. Em 2019, junto com o grupo de trabalho de Políticas da Comunicação da União Latina de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura (Ulepicc Brasil), foi publicada a obra on-line "Desafios das Políticas de Comunicação". Em 2020, foram organizados dois *e-books*: "Comunicação, Cultura e Informação em perspectiva" e "Panorama reflexivo da Cultura e da Comunicação", disponibilizados gratuitamente na internet, com textos dos palestrantes dos eventos realizados e com pesquisas dos membros do grupo EPCC, a partir do projeto de pesquisa "Concentração midiática diante da democratização da comunicação e da diversidade cultural: análise das estratégias dos grandes conglomerados" e da parceria dos grupos EPCC e EMERGE.

Os organizadores das obras compreendem ser a economia política da comunicação e da cultura (EPCC) fundamental porque, com viés crítico e analítico, auxilia na análise e na compreensão do que vem acontecendo nos mercados midiático e cultural brasileiro, assim como da regulação promovida pelo Estado, a partir da movimentação entre os diversos setores da sociedade. Além de levar a compreender o jogo empreendido pelos atores sociais e a atuação da sociedade civil, fornece subsídios mais estruturados para melhor compreender as reais capacidades da sociedade de poder dar as cartas e fazer valer suas necessidades, afirmando a comunicação e a cultura como direitos humanos em prol do interesse público.

Nas obras "Comunicação e cultura no Brasil: diálogos com a Economia Política da Comunicação e da Cultura" (2018), "Desafios das políticas de comunicação" (2019), "Comunicação, Cultura e Informação em perspectiva" (2020) e "Panorama reflexivo da Cultura e da Comunicação" (2020), as(os) pesquisadoras(es) da área verificam que a partir dos estudos na área de EPCC é possível: identificar problemas e teorias que concebem realidades persistentes dos entornos informativo e cultural; analisar a reconstrução histórica, tornando compreensíveis as contraditórias condições sociais, acadêmicas e político-culturais; e promover a reflexão sobre o posicionamento e compromisso social da teoria com a prática dos movimentos sociais.

É importante destacar que, como teoria crítica no âmbito dos estudos comunicacionais e culturais, a EPCC analisa as funções das redes comerciais corporativas no Brasil, do Estado, dos diversos governos e dos proces-

sos regulatórios em relação à concentração e formação de monopólios e oligopólios do setor, e às políticas culturais construídas e desconstruídas nos âmbitos federal, estadual e municipal. Somado a isso, o comprometimento das organizações da sociedade civil diante dessa configuração, pelo seu papel fundamental nos processos comunicacionais e culturais, ao formular e viabilizar políticas públicas do setor.

A partir da fundamentação, do estudo e análise na área científica e dos trabalhos realizados por ativistas de comunicação e de cultura, a terceira estratégia do grupo EPCC é a divulgação científica, disponibilizando informações e obras científicas da área de EPCC e de políticas de comunicação e cultura através do site EPCC e do canal de *podcasts Sobre Economia Política da Comunicação e da Cultura*. Todo material disponibilizado é resultado das investigações feitas no projeto "Concentração midiática diante da democratização da comunicação e da diversidade cultural: análise das estratégias dos grandes conglomerados" (2020).

O site EPCC (https://pesquisaicfcrb.wixsite.com/epcc), lançado em agosto de 2017, tem como meta chamar e envolver a sociedade nos assuntos relacionados à democratização da comunicação, da cultura e da informação através de notícias divulgadas na mídia (são mais de 2 mil notícias/notas disponibilizadas), tornando-as acessíveis, além de pesquisas feitas nas instituições científicas e pelo grupo, com uma lista de artigos e livros, uma área com legislações nacionais e internacionais e outra com os eventos científicos sobre as temáticas estudadas.

Também trabalha-se com o canal de *podcasts Sobre Economia Política da Comunicação e da Cultura*. Difundido gratuitamente nas principais plataformas de áudio, como o Spotify, analisa obras do campo, mostrando quem são os autores e os conceitos trabalhados, e compartilhando embasamento teórico das áreas de comunicação, cultura e informação. Hoje estão disponibilizados mais de 100 *podcasts* científicos.

Posicionar-se criticamente na área de EPCC e ter como parâmetro as políticas de comunicação e de cultura mostra-se cada vez mais desafiante. Como observaram Adilson Cabral e Eula Cabral (2005), a democratização da cultura e da comunicação são históricas bandeiras de luta dos movimentos sociais no Brasil, levando em consideração as necessidades da reformulação de políticas públicas, a diversidade de produtores capacitados e qualificados para acessar e exercer o controle sobre os meios de grande circulação, além da implementação de meios de alcance local e comunitário.

Como assinalou Murilo César Ramos (2000, p. 93), essa luta deve ser oriunda da mobilização de uma "opinião pública dotada do poder de tomar decisões e dar consequências a essas decisões, a partir, por exemplo, de conselhos populares e organizações produtivas em que predominem a propriedade cooperativa ou outras formas de autogestão".

É preciso mobilizar a sociedade em prol da democratização da comunicação e da cultura no Brasil, mostrando que há muitos espaços a conquistar por parte dos movimentos sociais, no tocante ao envolvimento pleno e não hierárquico das pessoas e organizações. Esse não é um privilégio das relações capitalistas, mas algo que também os movimentos sociais necessitam enfrentar e superar. Tendo como compromissos o posicionamento crítico da EPCC e as políticas de comunicação e de cultura, a partir das pesquisas científicas realizadas busca-se continuar levando à sociedade o conhecimento, mostrando a comunicação e a cultura como direitos de todo(a)s.

2. Políticas locais de comunicação comunitária na América Latina

Esta pesquisa tem como proposta investigar a formulação e a implementação de políticas de comunicação comunitária no âmbito dos países latino-americanos, compreendidas a partir de uma via distinta dos setores público-estatal e privado-comercial, como fruto do projeto "Políticas Locais de Comunicação Comunitária na América Latina", apoiado pelo Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) da Universidade Federal Fluminense (UFF)/CNPq desde 2015.

Compreende a investigação qualitativa das estruturas de Estado para lidar com a comunicação em geral e, especificamente, o setor da comunicação comunitária. Enfatiza também as legislações de referência em comunicação e suas respectivas menções à comunicação comunitária em aspectos que a definem, delimitam e viabilizam. Contextualiza, por fim, os principais atores sociais que se mobilizam pela formulação, aprovação e implementação de suas políticas, proporcionando insumos para investigações diversificadas e comprometidas com a afirmação da comunicação como direito humano.

Tem como objetivos identificar a visibilidade da comunicação nas estruturas de governo latino-americanas; compreender as legislações específicas relacionadas à radiodifusão comunitária e contribuir para a promoção da sustentabilidade das iniciativas de comunicação comunitária.

2.1 Caracterizando o estudo

Nos últimos anos, foi realizada uma série de estudos sobre políticas de comunicação pública e comunitária, especialmente no conjunto dos países que elegeram governos progressistas na 1ª década do século XXI, o que foi compreendido, por alguns autores, como "onda rosa" ou "década ampla" em referência às janelas de oportunidade abertas na política que viabilizaram certos avanços nas políticas de comunicação no continente.

A percepção da comunicação comunitária a partir de suas políticas é anterior e exterior a essa reconfiguração regulatória, que envolveu países como Argentina, Bolívia, Equador, Uruguai e Venezuela, para ficar apenas nos que

contam com sistema tripartite – público, privado e comunitário – em sua legislação nacional, mesmo que reféns de alterações bruscas diante da reorientação nos governos de turno. A pesquisa aqui proposta busca evidenciar a condição geográfica desse continente em seus aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais, compreendendo-o como uma terceira via compatível com a afirmação de um setor distinto do público-estatal e do privado-comercial.

2.2 Territórios a conquistar

A América Latina é um território definido por uma condição comum de dependência, marcada por uma colonização exploratória a partir de uma série de "descobrimentos" acionados pelas políticas de expansão marítima de países europeus, não apenas latinos. Por não se restringir à geografia dos continentes, incluindo América do Sul, Central e o México, a delimitação da América Latina é, dessa forma, controvertida, tendo sido consolidada com a criação da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), compreendendo uma composição de 20 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

Essa composição permite compreender uma especificidade no trato com a comunicação, decorrente de processos culturais que caracterizaram a região a despeito de suas diferenças específicas, relacionadas com a contribuição propriamente dita da comunicação para o desenvolvimento e a transformação social (ver BRINGE, 2013). É possível relacionar a especificidade da Comunicação a concepções análogas no campo das Ciências Sociais tais como a busca por epistemologias do Sul, ao bem-viver e aos estudos pós-(des-)colonialistas colocados em marcha por organizações como Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), ULEPICC e mesmo grupos de investigação da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALAIC) comprometidos com a perspectiva crítica da comunicação.

Assim, ao mesmo tempo que reflexões focadas em processos de concentração midiática e cerceamento do pluralismo e da diversidade nos meios tradicionais de comunicação configuram compreensões envolvidas com estudos tradicionais no campo da economia política da comunicação, uma série de outras reflexões aproxima a perspectiva crítica da comunicação das diferentes formas de apropriação das tecnologias de informação e comunicação por parte da sociedade nos distintos países do continente latino-americano.

Os estudos sobre as dimensões políticas desses processos se dão na medida da consolidação dessas iniciativas, de suas associações constitutivas e das crescentes demandas da sociedade pela visibilidade de políticas que

possibilitem a continuidade e a expansão dessas práticas. A partir do Movimento Latino-americano de Vídeo Popular e, mais tarde, da criação da Associação Mundial de Radiodifusão Comunitária (AMARC) na América Latina, foram estabelecidos debates para formular princípios para regular a radiodifusão comunitária em articulações com a UNESCO e a OEA.

A despeito dessa mobilização, o debate sobre as políticas de comunicação comunitária no meio acadêmico ainda é incipiente e o setor é compreendido como periférico dentro do próprio campo da comunicação. Existe um considerável hiato no processo formativo de estudantes a respeito dessas iniciativas e políticas, bem como na relação de setores acadêmicos com organizações de radiodifusão comunitária, ainda que haja raras e honrosas exceções. Diante de uma ampla restrição às práticas de radiodifusão comunitária em função do cerceamento legal, policial, econômico e tecnológico, além da constante deslegitimação por parte da mídia tradicional, a internet acaba sendo um território mais acessível e menos trabalhoso aos ativistas, apesar de esse deslocamento significar um abandono da radiodifusão como território, algo que não vem sendo trabalhado no âmbito das emissoras comerciais.

Assim, são compreendidas distintas realidades político-regulatórias entre os países da América Latina em torno da radiodifusão comunitária como território peculiar no conjunto das políticas de comunicação, por conta da fragilidade do investimento do Estado na viabilidade dessas iniciativas. Essa tarefa vem sendo trabalhada através da implementação do site denominado ProLocal (http://www.prolocal.uff.br), que disponibiliza informação necessária para o fomento da atividade no meio acadêmico e social, possibilitando identificar demandas a serem implementadas na forma de políticas públicas a serem definidas e/ou realizadas pelos distintos países.

2.3 ProLocal

O portal ProLocal integra o projeto de pesquisa "Políticas Locais de Comunicação Comunitária na América Latina", realizado com apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação (PROPPI)/UFF e do CNPq. Promove uma análise comparativa entre políticas locais de comunicação comunitária nos países da América Latina, tendo como objetivos: identificar a visibilidade da comunicação nas estruturas de governo dos países; compreender legislações específicas relacionadas à radiodifusão comunitária e contribuir para promover a sustentabilidade nas iniciativas de comunicação comunitária à luz das regulamentações e regulações existentes.

Essa plataforma disponibiliza informações relacionadas ao projeto, oferecendo um amplo mapeamento a respeito das políticas locais voltadas para a comunicação comunitária na América Latina. Compreende ainda a investigação qualitativa das estruturas de Estado para lidar com o setor, das le-

gislações de referência e principais atores sociais que se mobilizam pela formulação, aprovação e implementação de suas políticas.

Os conteúdos disponibilizados fazem do site uma plataforma de articulação acadêmica e social no contexto da radiodifusão comunitária, pautada na ideia de que tais iniciativas sejam compreendidas como um conjunto em complementaridade e promovendo interfaces. Isso na medida em que é por essas distintas vias que circulam os conteúdos que se pretendem plurais e diversos, democráticos e inclusivos, capazes na proporcionar um sistema de comunicação que se paute por novas visões em debate na sociedade e que valorize o conjunto dos direitos humanos no qual a comunicação está inserida, articulando demandas específicas do movimento pela democratização da comunicação e de movimentos gerais.

Aponta-se como desafio para tais iniciativas não somente a regulação de um assim chamado "terceiro" setor nas legislações nacionais relacionadas à comunicação, mas também sua devida implementação e fiscalização, para que não se dê margem ao surgimento de um subsetor privado não comercial, capaz de reproduzir as lógicas de mercado num nível mais restrito, nem um subsetor público-estatal, cuja viabilidade estaria condicionada à subserviência aos governos local ou nacional de ocasião (BECERRA, 2016).

2.4 Demandas políticas para o setor

A primeira tentativa consistente de estabelecer padrões para a regulamentação da radiodifusão comunitária foi proposta pela AMARC a partir do conhecido documento "Princípios para um marco regulatório democrático sobre rádio e TV comunitária", que levou à formulação da existência de três setores principais que, de acordo com o Artigo 223 da Constituição Federal, configuram os sistemas de comunicação: público (relacionado ao estatal), privado (relacional ao comercial) e comunitário (relacionado ao social), com outorgas equanimamente distribuídas.

Usualmente definido como "terceiro setor da comunicação" (KEA, 2007), o setor comunitário tem características próprias e distintas dos demais, sendo "meio eficaz de fortalecimento da diversidade cultural e linguística, da inclusão social e da identidade local, [que] promovem diálogo intercultural, [e] contribuem para alcançar [o] objetivo de melhorar a alfabetização midiática dos cidadãos [...]" (GERMANO, 2010).

Para além do próprio reconhecimento nas legislações nacionais, da viabilidade do setor através da reserva de espectro e de normas e critérios que definam identidades, objetivos e atribuições do setor, cabe compreender tal esforço como a necessidade de afirmar o compromisso do Estado com as atribuições de formular, implementar, monitorar e avaliar políticas públicas, fiscalizando e até mesmo capacitando e fomentando as iniciativas de comunicação comunitária, buscando garantir aos setores comunitários/

sem fins lucrativos uma divisão que lhes reserve um terço do espectro e um terço da verba governamental para incentivo ao setor (CABRAL, 2015).

Essa perspectiva abre espaço para a análise de diversos aspectos relacionados à afirmação dessas iniciativas nas legislações dos países latino-americanos, tais como os tipos de concessão/outorga; limites de alcance, frequência e potência; possibilidades de formação de rede; participação social na gestão, na programação e na gestão; além de aspectos relacionados à sustentabilidade, como fundos de apoio, limites de publicidade, patrocínio e apoio cultural (CABRAL FILHO e CABRAL, 2011).

2.5 Abordagem dos dados

A compreensão sobre as políticas locais de comunicação comunitária na América Latina se apresenta a partir de uma plataforma em atualização constante para referência de pesquisadores e ativistas que identifique de modo claro demandas a serem trabalhadas pelos realizadores dessas iniciativas. Para além das informações disponibilizadas no ProLocal, são realizados artigos de investigação sobre temas específicos em análise comparada.

Um primeiro estudo que buscou trabalhar a abordagem comparativa da situação legal entre países da Europa e da América Latina foi o de Brock e Malerba (2013), tomando por base cinco variáveis de análise: definição legal, acesso ao espectro, potência de transmissão, prazo de outorga e sustentabilidade. O artigo de Gustavo Gómez Germano (2010) contextualiza o já citado documento da AMARC na perspectiva de atuação do movimento pela radiodifusão comunitária no continente.

Já o Relatório McBride (UNESCO, 1983) indicava que "indivíduos e grupos podem (ou poderão proximamente) utilizar os seus meios de comunicação e recursos próprios, ao mesmo tempo que os dos meios de comunicação social", organizada em torno de diversas iniciativas de comunicação: alternativa, contra-hegemônica, popular, entre outras denominações (PERUZZO, 2006).

A mobilização recente em torno da formulação das políticas para o setor, realizada pela AMARC bem como por outras organizações sociais e grupos de pesquisa, é justamente a de compreender políticas públicas comprometidas com a visibilidade e a continuidade do setor. São necessários mecanismos de cogestão – audiências públicas, conferências, conselhos, entre outros – para debater temas a serem trabalhados de modo acessível à população, buscando compreensão do conjunto do movimento de comunicação para tal mobilização.

2.6 Principais resultados e reflexões

A primeira investigação em torno desse projeto de pesquisa teve como tema o efeito da transição política no trato dos governos para com as políti-

cas de comunicação, evidenciando a necessidade de uma análise contínua sobre os aspectos que envolvem o tema. A segunda pesquisa foi relacionada aos limites sobre a visão da comunicação comunitária como "terceiro" setor nos processos de regulamentação e regulação no continente. Estão em constante elaboração reflexões sobre a definição de limites de potência na regulamentação dos meios comunitários de sinal aberto no continente e a existência de mecanismos de cogestão para debates, encaminhamentos e possíveis deliberações sobre as políticas de comunicação.

O documento "The state of community media in the European Union" (KEA, 2007) é uma referência na formulação de políticas para a comunicação comunitária. Traça um mapa das legislações existentes sobre o setor em países da União Europeia, com níveis distintos para a presença de democratização na regulação e na participação dos ativistas midiáticos em cada país. Proposta semelhante foi realizada com o projeto de investigação implementado pelo Programa de Legislações e Direito a Comunicação da AMARC-ALC (América Latina e Caribe), que "comparou marcos regulatórios sobre radiodifusão de 29 países dos cinco continentes, a fim de identificar as melhores práticas em legislação e políticas públicas dirigidas a reconhecer e promover a rádio e a televisão comunitárias" (GERMANO, 2010).

Para além de identificar o aproveitamento de janelas de oportunidade nos países progressistas, são acompanhadas transformações no continente, com atenção especial para:

- a compreensão de um modelo distinto do predominantemente público-estatal da Europa Ocidental (fortalecida em função da conjuntura política de meados do século XX, mas também ameaçada) e do predominantemente privado-comercial dos Estados Unidos (consideradas as limitações e os tensionamentos relacionados a aspectos econômicos, políticos e tecnológicos), superando a dicotomia público-privado na identificação de um mesmo patamar do qual deriva o terceiro setor, no qual privado (mercado) e público (Estado) se organizam a partir do social ao qual se submetem;

- a contextualização de reflexões em torno de epistemologias/comunicologias do Sul e de processos decoloniais, relacionados a populações originárias e/ou periféricas, na medida em que valores que distinguem a comunicação comunitária (ou mesmo de populações específicas, como a indígena) da pública e da privada são pautados na afirmação de direitos humanos a partir de contribuições e lutas contra a exploração e a opressão que atingem a todos. Isso articula a América Latina a outros continentes, pois forma a base para a caracterização de condições similares de exploração, expressando a afirmação da preservação, reparação e integração de povos indígenas originários, bem como da diversidade no continente.

Por fim, a existência de uma nova onda conservadora como reação à "onda rosa" progressista em alguns países, incidindo em processos de radicalização negativa e de polarização intensificada, demanda a recomposição de

princípios e perspectivas que formularam a demanda recente por políticas afirmadoras dos direitos humanos, o que afeta a atualização de novas e bem-vindas perspectivas para as políticas de comunicação comunitária na América Latina.

Considerações finais

Este artigo apresenta a consolidação de projetos de investigação em torno de modos sistêmicos de compreensão das políticas de comunicação no Brasil e na América Latina a partir de dois projetos de investigação realizados pelos grupos de pesquisa EPCC e EMERGE, em atividade há mais de 10 anos. São abordagens distintas, mas complementares na atuação e na proposição, que articulam aspectos econômicos, políticos, culturais, sociais, tecnológicos e infocomunicacionais para a compreensão de políticas de comunicação no Brasil e na América Latina. Compreendem a economia política de comunicação como referência em seus estudos e atividades, na medida em que trazem aspectos relativos à estruturação dos mercados, à atuação política corporativa na captura regulatória de estruturas distintas de Estado e ao papel de movimentos e organizações sociais na formulação e implementação de regulações para a garantia da pluralidade e da diversidade no setor.

Ambos os projetos se colocam em modo contínuo de apresentação de resultados de suas investigações, atentos às mudanças de governo e de orientações políticas, bem como à maturação de categorias e variáveis de análise, e a propostas de atuação de organizações e movimentos sociais, na perspectiva de uma plena atuação pela formulação de modelos para a visibilidade de produtores e programadores de conteúdo em espaços de veiculação viáveis e sustentáveis, compreendendo a afirmação da comunicação democrática como direito humano.

Além disso, buscam garantir e dar continuidade aos espaços nas instituições de ensino e pesquisa que compreendam tais iniciativas como produção de conhecimento científico comprometido com a democracia e a cidadania, bem como formação qualificada de pesquisadores e profissionais, através da participação popular em ambientes de construção política num setor tão sensível e imprescindível como o da comunicação, sendo vital para isso uma visão que se proponha sistêmica e crítica como a da economia política da comunicação.

Referências

ALBORNOZ, L. A.; LEIVA, M. T. G. **Diversidad e industrias audiovisuales**: El desafío cultural del siglo XXI. México: FCE, 2017.

BAGDIKIAN, B. H. **O monopólio da mídia**. São Paulo: Página Aberta, 1993.

BECERRA, M. Lo público, lo estatal y lo gubernamental: Desafios de los medios públicos en América Latina. In: SILVA, J. D. da; MORAES FILHO, I. (Org.).

Sobre a mídia que queremos: comunicação pública, direitos humanos & democracia. Olinda: Centro de Cultura Luiz Freire, 2016.

BOLAÑO, C.; MASTRINI, G.; SIERRA, F. (Orgs). **Economía Política, Comunicación y conocimiento**. Buenos Aires: La Crujía, 2005.

BOLAÑO, C. R. S. Desafios da Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura frente às inovações tecnológicas e a mudança social: a atual batalha epistemológica do pensamento crítico latino-americano. In: BRITTOS, V. C. (Org.). **Economia Política da Comunicação: estratégias e desafios no capitalismo global**. São Leopoldo: Editora UNISSINOS, 2008.

BRINGE, A. C. La comunicación para el cambio social: ¿nos acerca o nos aleja? In: MARTÍNEZ HERMIDA, M.; GARCIA, J. A. B.; PICOS, X. A. L.; GESTAL, M. V. (coords.). **Comunicación y desarrollo**. Buenos Aires: La Crujía, 2013.

BRITTOS, V. C.; CABRAL, A. (Orgs.). **Economia política da comunicação**: interfaces brasileiras. São Paulo: E-papers, 2008.

BROCK, N.; MALERBA, J. P. Um ar mais livre? Uma breve abordagem comparativa da situação legal das rádios comunitárias na Europa e América do Sul. In: CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE MÍDIA CIDADÃ, 9., 2013. **Anais** [...]. Curitiba: UFPR, 2013. Disponível em: http://amarcbrasil.org/wp-content/uploads/2013/08/UmArMaisLivre_VersaoMidiaCidada.pdf. Acesso em: 13 out.2015.

CABRAL, Adilson. V. **Centro de mídia independente**: os primórdios do ativismo digital no Brasil. Curitiba: Appris, 2019.

CABRAL FILHO, Adilson V. Nem privado nem estatal: a ideia de público como um sistema de comunicação. **Revista eCOMPÓS**. Brasília, v.15, n.1, jan./abr. 2012. Disponível em <http://www.compos.org.br/seer/index.php/ecompos/article/viewFile/668/572>. Acesso em 29 ago.2012.

________________; CABRAL, Eula Dantas Taveira. Mídia da sociedade civil, direitos à comunicação e a transição para o digital no Brasil: estabelecendo uma estrutura analítica para uma perspectiva comparada internacional. **Revista Brasileira de Políticas da Comunicação**, v. 1, p. 1-14, 2011. Disponível em <http://www.rbpc.lapcom.unb.br/pdf/RBPC- 1-1.pdf>. Acesso em 29 ago.2012.

CABRAL, Eula D.T. **Concentração midiática diante da democratização da comunicação e da diversidade cultural**: análise das estratégias dos grandes conglomerados. RJ: 2020. Disponível em <https://pesquisaicfcrb.wixsite.com/epcc>. Acesso em 8 mai.2020.

CABRAL, Eula D.T.; CABRAL FILHO, Adilson Vaz. A contribuição da apropriação social das TICs para viabilizar uma lei de comunicação social democrática no Brasil. In: **Encontro Latino de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura**. Salvador, 2005.

CABRAL, Eula D.T.; CABRAL FILHO, Adilson Vaz . A importância da EPC para entender a mídia no Brasil. In: CABRAL, Eula D.T (Org.); CABRAL FILHO, Adil-

son V. (Org.). **Comunicação e cultura no Brasil**: diálogos com a Economia Política da Comunicação e da Cultura. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2018. Disponível em <https://pesquisaicfcrb.wixsite.com/epcc>. Acesso em 8 mai.2019.

CALABRE, L. (Org.). **Políticas culturais**: olhares e contextos. São Paulo / Rio de Janeiro: Itaú Cultural / FCRB, 2015.

DOURADO, J. L.; LOPES, D. M. M. da S.; MARQUES, R. da S. (Orgs.). **Economia política do jornalismo**: tendências, perspectivas e desenvolvimento regional. Teresina: EDUFPI, 2016.

FADUL, A. A internacionalização dos grupos de mídia no Brasil nos anos 90. **Comunicação e Sociedade**, n. 29, p. 67-76, 1998.

FAUSTINO, P. **Pluralismo dos media e indicadores de mercado e grupos empresariais em Portugal e na Europa**. Lisboa: Media XXI/Formalpress, 2013.

GERMANO, G. G. Principios para un marco regulatorio democrático sobre rádio y televisión comunitaria. In: GUMUCIO-DAGRON, A.; HERRERA-MILLER, K. **Política y legislación para la radio local en America latina**. La Paz: Plural, 2010.

HAMELINK, C. J. **La aldea transnacional**: el papel de los trusts em la comunicación mundial. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1981.

JAMBEIRO, Ot. **Regulando a TV**: um estudo comparativo no Mercosul. Salvador: EDUFBA, 2000.

KERN EUROPEAN AFFAIRS (KEA). **The state of community media in the European Union**. Brussels: European Parliament, 2007.

LIMA, V. A. de. **Política de comunicações**: um balanço dos governos Lula (2003-2010). São Paulo: Publisher Brasil, 2012.

LIMA, V. A. de. **Regulação das comunicações**: história, poder e direitos. São Paulo: Paulus, 2011

MALERBA, J. P. Rádios comunitárias: panorama da situação legal na América Sul. **Observatório da Imprensa**, n. 713, 2012. Disponível em: http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/_ed712__panorama_da_situacao_legal_na_america_sul. Acesso em: 18 out. 2015.

MARTÍN-BARBERO, J. **Ofício de cartógrafo**: travesías latinoamericanas de la comunicación y de la cultura. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2002.

MATTELART, A. **Diversidade cultural e mundialização**. Tradução Marcos Marcionilo. São Paulo: Parábola, 2005.

MORAES, D. de. **Crítica da mídia & hegemonia cultural**. Rio de Janeiro: Mauad X; Faperj, 2016.

MOSCO, V. La Economia Política de la Comunicación: una tradición viva. *In:* ALBORNOZ, L. (Comp.). **Poder, Médios, Cultura**: uma mirada critica desde la Economia Política de la Comunicación, Buenos Aires: Paidós, 2011. p. 61-92.

MURCIANO, M. Las políticas de comunicación y la construcción del Estado democrático. **Sala de Prensa**, n.92, jul. 2006.

PÉREZ GÓMEZ, A. Las concentraciones de médios de comunicación. **CAC**, p. 80-90, 2000. Disponível em http://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/quaderns_cac/Q7perez.pdf. Acesso em: 20 maio 2015.

PERUZZO, C. Conceitos de comunicação popular, alternativa e comunitária revisitados. Reelaborações no setor. **Palavra clave**, v. 11, n. 2, dez. 2008. Disponível em: http://redalyc.uaemex.mx/pdf/649/64911214.pdf. Acesso em: 29 ago. 2012.

RAMOS, M. C. **Às margens da estrada do futuro**: comunicações, políticas e tecnologia. Brasília, EDUnB, 2000. Livro eletrônico. Disponível em: http://www.unb.br/fac/ publicacoes/murilo/. Acesso em: 12 dez. 2004.

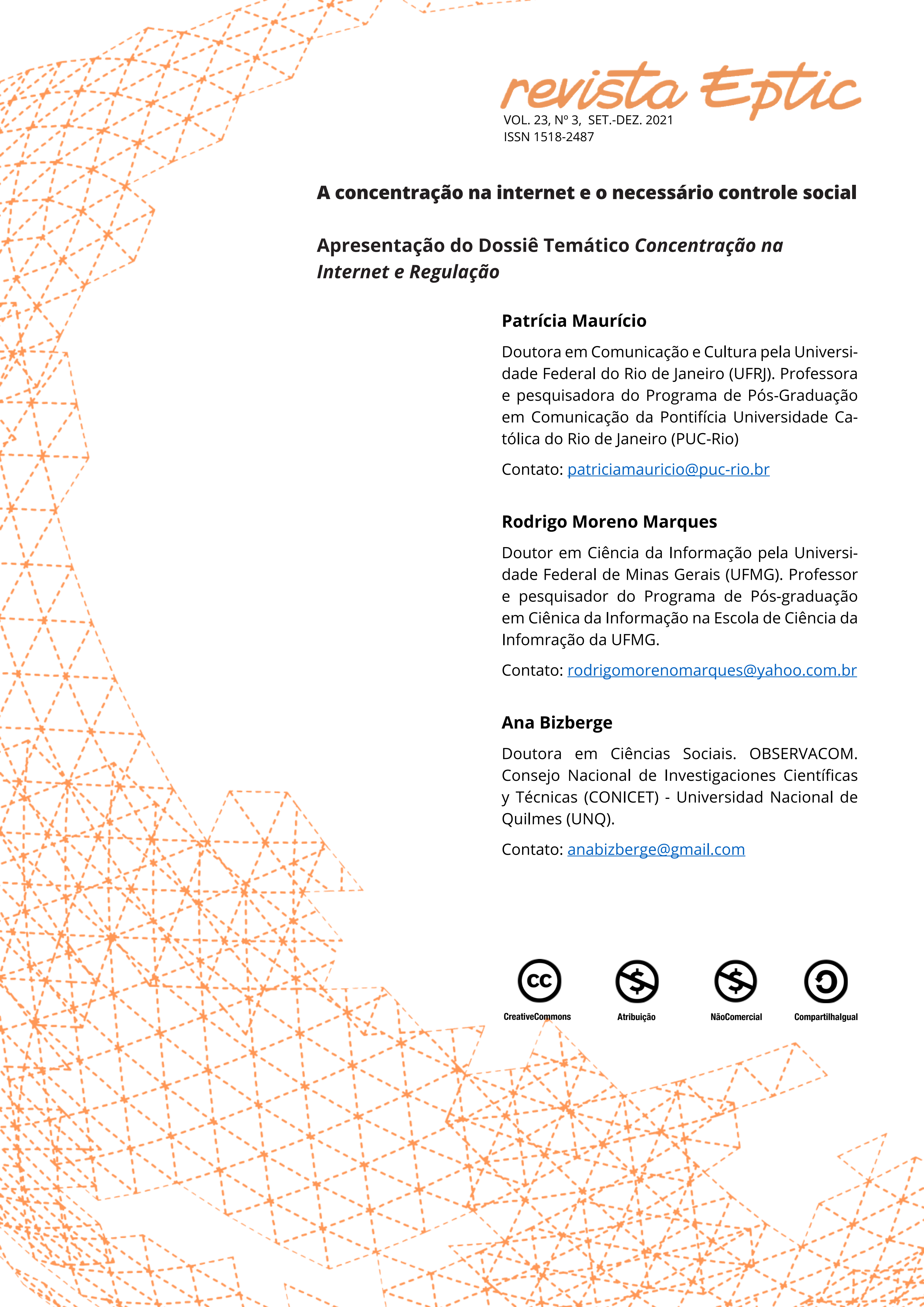
SÁNCHEZ-TABERNERO, A.; CARVAJAL, M. Concentración de empresas de comunicación en Europa: nuevos datos contradicen los viejos mitos. **Comunicación y sociedad**. v. 15, n. 1, p. 129-162, 2002. Disponível em: http:// dadun.unav.edu/bitstream/10171/7987/1/20100226125222.pdf. Acesso em 20 maio 2015.

SEGURA, M. S.; WECKESSER, C. (Orgs.). **Los medios sin fines de lucro entre la ley audiovisual y los decretos**. Córdoba: Editorial de la UNC, 2016.

SIERRA CABALLERO, F. (ed.). **Ciudadanía y cultura**: Nodos conceptuales para pensar la mediación digital. Barcelona: Gedisa, 2013.

THOMPSON, J. **A mídia e a modernidade**: uma teoria social da mídia. Tradução de Wagner de Oliveira Brandão. Petrópolis: Vozes, 1998.

UNESCO. **Um mundo e muitas vozes**: comunicação e informação na nossa época. Comissão internacional para o estudo dos problemas de comunicação. Rio de Janeiro: FGV, 1983.



revista Eptic
VOL. 23, Nº 3, SET.-DEZ. 2021
ISSN 1518-2487

A concentração na internet e o necessário controle social

Apresentação do Dossiê Temático *Concentração na Internet e Regulação*

Patrícia Maurício

Doutora em Comunicação e Cultura pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)

Contato: patriciamauricio@puc-rio.br

Rodrigo Moreno Marques

Doutor em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor e pesquisador do Programa de Pós-graduação em Ciênica da Informação na Escola de Ciência da Infomração da UFMG.

Contato: rodrigomorenomarques@yahoo.com.br

Ana Bizberge

Doutora em Ciências Sociais. OBSERVACOM. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).

Contato: anabizberge@gmail.com

Com a abertura da internet para uso comercial em meados da década de 1990, ganharam popularidade alguns discursos ingênuos que seguiam na esteira das ilusões pós-industrialistas e pós-modernistas, nascidas algumas décadas antes. Inebriados por promessas de uma idílica e próspera era da informação, muitos autores foram capturados pelo feitiço do progresso das forças produtivas e gritaram aos quatro ventos que finalmente estavam dadas as condições para a instituição de um novo tipo de sociabilidade de caráter emancipatório.

Acreditava-se que a internet iria constituir uma nova esfera pública, uma espécie de ágora digital, que permitiria a livre difusão de informação, conhecimento e cultura. Os celebrantes da aurora daquilo que foi chamado de revolução digital acreditavam que enfim teriam voz as pessoas que até então estavam excluídas dos tradicionais meios de comunicação de massa. Saudava-se o surgimento de um novo tipo de democracia representativa que seria viabilizada pelo universo digital (GOLDSMITH; WU, 2008; McCHESNEY, 2013). É certo que muitas pessoas e grupos que não tinham meios para se expressar passaram a ter um canal. Mas, por outro lado, isso não gerou avanços significativos na forma social que a democracia assume no modo de produção capitalista.

O curso da história e a realidade em que vivemos na atualidade são provas de como aquelas análises estavam equivocadas. O progresso da tecnologia não somente era apresentado como algo que atualizava a ideia de destino, mas também como uma explicação da gênese da uma nova sociedade (ROMERO, 2007). O sociólogo catalão Manoel Castells (1996) chamou-a de *sociedade em rede* ao construir uma narrativa que apresentava o desenvolvimento tecnológico como fator determinante do movimento histórico. Em outros termos, uma narrativa marcada pelo determinismo tecnológico e na qual não se fazem presentes as relações sociais de produção e tampouco as lutas de classes. Ignorou-se um importante alerta de Marx: o conhecimento científico e tecnológico não é uma realidade fechada em si e assume, no curso do progresso histórico capitalista, a forma social do capital.

Crer que os avanços da ciência e da tecnologia poderiam se dar de maneira autônoma frente às relações sociais de produção vigentes foi um devaneio. Esse engano impediu que muitos apreendessem a essência do mundo em que vivemos e, o que é pior, trouxe consequências deletérias para as lutas políticas que visam a superação do modo de produção capitalista ou, pelo menos, no curto prazo, a redução das suas barbáries.

O delírio coletivo fomentou até mesmo a ideia de que estava chegando ao fim o Estado-nação gestado na modernidade, como disse Nicholas Negroponte, cofundador e diretor do Media Lab do Massachusetts Institute of Techlogogy (MIT): "Não é que as leis não sejam relevantes. É o estado-nação que não é relevante". Assim, o guru do MIT concluía que "a internet não pode ser regulada" (NEGROPONTE, 1995).

Estamos hoje no final de 2021 e os resquícios daquelas ilusões do passado devem ser abandonados de vez. A regulação dos diferentes aspectos que conformam a internet e as aplicações que dela fazem uso é tarefa que urge. Precisamos da regulação pois, caso contrário, as consequências econômicas, sociais e políticas vão se agravar ainda mais para a maior parte da humanidade, ao passo que os privilegiados serão poucos. Afinal, está cada vez mais claro: as tecnologias de informação e comunicação que se expandiram sobretudo a partir da virada do século XX para o XXI estão hoje absolutamente submetidas às coerções das relações sociais capitalistas. Estão subordinadas à lógica do capital. Mais uma vez, assistimos a uma triste sina pela qual já passaram outras tecnologias de informação e comunicação anteriores ao surgimento da internet, como a radiofonia, o telégrafo e a TV. Assistirmos novamente à inversão da relação sujeito-objeto, ou seja, o fruto da criação humana se volta contra seu criador. Empregando os termos que Marx (2010) nos apresenta em seus Manuscritos Econômico-filosóficos de 1844, não se trata apenas de um processo de alienação, mas sobretudo de uma relação de estranhamento entre a humanidade e os frutos do espírito humano.

A tecnologia cada vez mais revela ser uma dimensão do capital, seguindo uma tendência que pode ser historicamente notada desde a revolução industrial. Alguns aspectos dessa dimensão atual merecem ser destacados. Informação, conhecimento e cultura, em lugar de se tornarem bens comuns ao alcance de todos, cada vez mais assumem a forma-mercadoria e são objeto da apropriação privada em detrimento da apropriação social. Nossos dados pessoais são cada vez mais capturados para servir de insumo para a crescente, invasiva e opaca indústria da publicidade dirigida. A rede mundial se vê contaminada pelos fluxos de desinformação, alimentados por uma indústria que lucra com o conteúdo falso e com a disputa pela atenção. Os processos eleitorais envolvidos na frágil democracia burguesa se mostram ainda mais vulneráveis diante das influências das plataformas digitais, dos seus algoritmos e dos interesses escusos que regem as empresas que conduzem esses empreendimentos.

Apreender a essência dessas realidades exige enxergar para além daquilo que obscurece nossa percepção: os fetichismos da tecnologia, da mercadoria e do dinheiro, que ocultam o poder de empresas que difundem imagens povoadas de belas palavras como comunidade e conexão entre pessoas. Um bom exemplo desse tipo de retórica encontra-se nos termos de serviço da plataforma Facebook: “O Facebook cria tecnologias e serviços para que as pessoas possam se conectar umas às outras, criar comunidades e expandir seus negócios” (FACEBOOK, 2021).

Nesse contexto, os problemas se tornam ainda mais complexos quando grandes conglomerados empresariais instituem oligopólios, duopólios ou o que Valente (2019) designou monopólios digitais. As práticas monopolistas e oligopolistas mediadas pela infraestrutura da internet e suas aplicações

não só reproduzem antigas relações de desigualdade entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, mas também impõem barreiras que prejudicam até mesmo as dinâmicas socioeconômicas no interior de cada país, seja do centro ou da periferia mundial. Conforme destaca Jonas Valente, nesse processo de concentração de mercado em curso, empresas como Facebook, Google e Amazon saem dos seus nichos originais e passam a dominar outros segmentos, por meio de aquisições de empresas que ampliam ainda mais as gigantes da internet e a prática de sequestro de dados pessoais para a venda de publicidade direcionada. Surge um tipo de poder de mercado sem precedentes.

Porém, se por um lado a contradição está claramente diante de nós, também se faz presente o germe para transformar essa realidade. É cada vez mais urgente obstar a expansão dos vários tipos de concentração que dominam atualmente o universo digital e envolvem diferentes agentes como, por exemplo, operadoras de telecomunicações, provedores de aplicações, provedores de conteúdo, mecanismos de busca, redes sociais on-line e os aplicativos de mensageria. A saída está nos processos de regulação que precisam ser discutidos, experimentados e aprimorados. É preciso instituir o controle social da governança da internet por meio da regulação, que deve acompanhar as mudanças tecnológicas que permeiam nossa vida. É preciso regular o que já existe e mirar no que pode vir a existir a partir de princípios como democracia, concorrência, privacidade, igualdade e, por que não dizer, humanidade.

Para aqueles que temem a simples menção da palavra regulação, por associar o ato de regular ao controle governamental, vale a pena lembrar que é justamente na ausência do controle público que se expandem as práticas antiéticas, cresce a desigualdade, avança a destruição ambiental e são fragilizados ainda mais os processos democráticos da sociedade civil burguesa. Parafraseando Marx (2014, p. 230), defendemos que a internet "deve ser pública, sem ser governamental". Porém, se por um lado esse deve ser para nós um princípio norteador de longo prazo, por outro lado não podemos deixar de enfrentar os desafios que estão postos no tempo presente. Nessa peleja do criador que luta para dominar sua criatura descontrolada, mais uma vez se mostram úteis as palavras de Marx (1874): "o proletariado ainda age, durante o período de luta pela derrubada da velha sociedade, com base naquela velha sociedade e, portanto, também ainda se move dentro de formas políticas que mais ou menos lhe pertencem".

Essas reflexões nos servem de preâmbulo para apresentar aos nossos leitores e leitoras o dossiê intitulado ***Concentração na Internet e Regulação***, organizado pela Revista, em parceria com o OBSERVACOM.

Abrem o dossiê temático duas entrevistas realizadas pela Dra. Ana Bizberge. Na primeira entrevista, o pesquisador argentino Guillermo Mastrini, da Universidade Nacional de Quilmes, analisa os desafios do estudo da con-

centração na internet e faz propostas sobre como enfrentar o poder das grandes plataformas, especialmente em relação à gestão da diversidade. Na segunda entrevista, Edison Lanza, ex relator sobre liberdade de expressão da Organiação dos Estados Americanos, aborda o problema da concentração na rede mundial, as limitações dos mecanismos de regulamentação privada de plataformas, o papel dos Estados e as possibilidades de pensar em alternativas para a governança da internet na América Latina.

No primeiro artigo do dossiê, *A União Europeia vs. Google: políticas para a competição em mercados digitais*, Serguei Komissarov analisa a conduta anticompetitiva do Google entre 2008 e 2018 no mercado digital europeu, quando a empresa favoreceu o posicionamento e a visualização do seu próprio serviço de buscas e do seu sistema operacional Android.

O Youtube, também da *holding* Alphabet, juntamente com o Twitter, é tema do artigo seguinte, da autora Carmem Petit. Intitulado *A política de etiquetas do YouTube e do Twitter*, o artigo mostra como essas plataformas têm o poder de distorcer o debate político, ao criar sistemas de rotulagem para identificar contas com potencial de propaganda política ou desinformação, mas que são sustentados em critérios opacos ou superficiais.

O artigo seguinte, de Agustín Espada e Santiago Marino, tem como título *Tratamento regulatório de plataformas digitais na América Latina e países centrais: uma análise da imposição de taxas, tributos, obrigações de promoção da produção local e demandas por cotas de conteúdo nacional aos gigantes digitais entre 2018 e 2020*. Conforme argumentam os autores, enquanto os países centrais avançam em uma regulamentação tributária futura e têm fundos de desenvolvimento e obrigações para essas plataformas, na América Latina as respostas ainda são reativas.

Por conta desse cenário, Carlos José Napolitano e Luiz Henrique Ranzani debatem as possibilidades de limitar o poder das plataformas e a efetivação da liberdade de expressão, entre outros direitos fundamentais, no ambiente das plataformas de rede social on-line. O fruto desta pesquisa é o artigo *Regulação Democrática de Plataformas de Rede Social: Possibilidades da Autorregulação Regulada no Brasil*.

Encerrando este dossiê, no texto *A regulação e governança das plataformas digitais: uma revisão sistemática de literatura*, Kenzo Soares investiga o estado da arte da pesquisa nacional sobre este tema. Do total de 281 artigos escolhidos em bases científicas, 23 presentes em periódicos brasileiros revisados por pares foram considerados relevantes para a análise, que revelou a evolução histórica da discussão, os métodos utilizados, a distribuição entre diferentes áreas do conhecimento e as principais tendências, desafios e lacunas, tanto nos marcos regulatórios estudados, quanto na própria pesquisa sobre regulação das plataformas. Os principais elementos surgidos na análise foram o contexto internacional; a legislação e a jurisprudência nacionais; a regulação do trabalho organizado por meio de

plataformas; e a discussão de princípios gerais para tecnologias digitais e modelos de negócios disruptivos.

Desejamos a todos e todas uma boa leitura!

Patrícia Maurício

Rodrigo Moreno Marques

Ana Bizberge

Referências

CASTELLS, Manoel. **A Sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

FACEBOOK. **Termos de serviço**. Disponível em: www.facebook.com/legal/terms. Acesso em 05 dez. 2021.

GOLDSMITH, Jack; WU, Tim. **Who Control the Internet?** Illusions of a Borderless World, New York: Oxford, 2008.

MARX, Karl. **Comentários de Marx a "Estatismo e Anarquia" de Bakunin**. 1874. Disponível em: https://www.marxists.org/portugues/marx/1874/04/bakunin2.htm.

MARX, Karl. **Manuscritos econômicos filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2010.

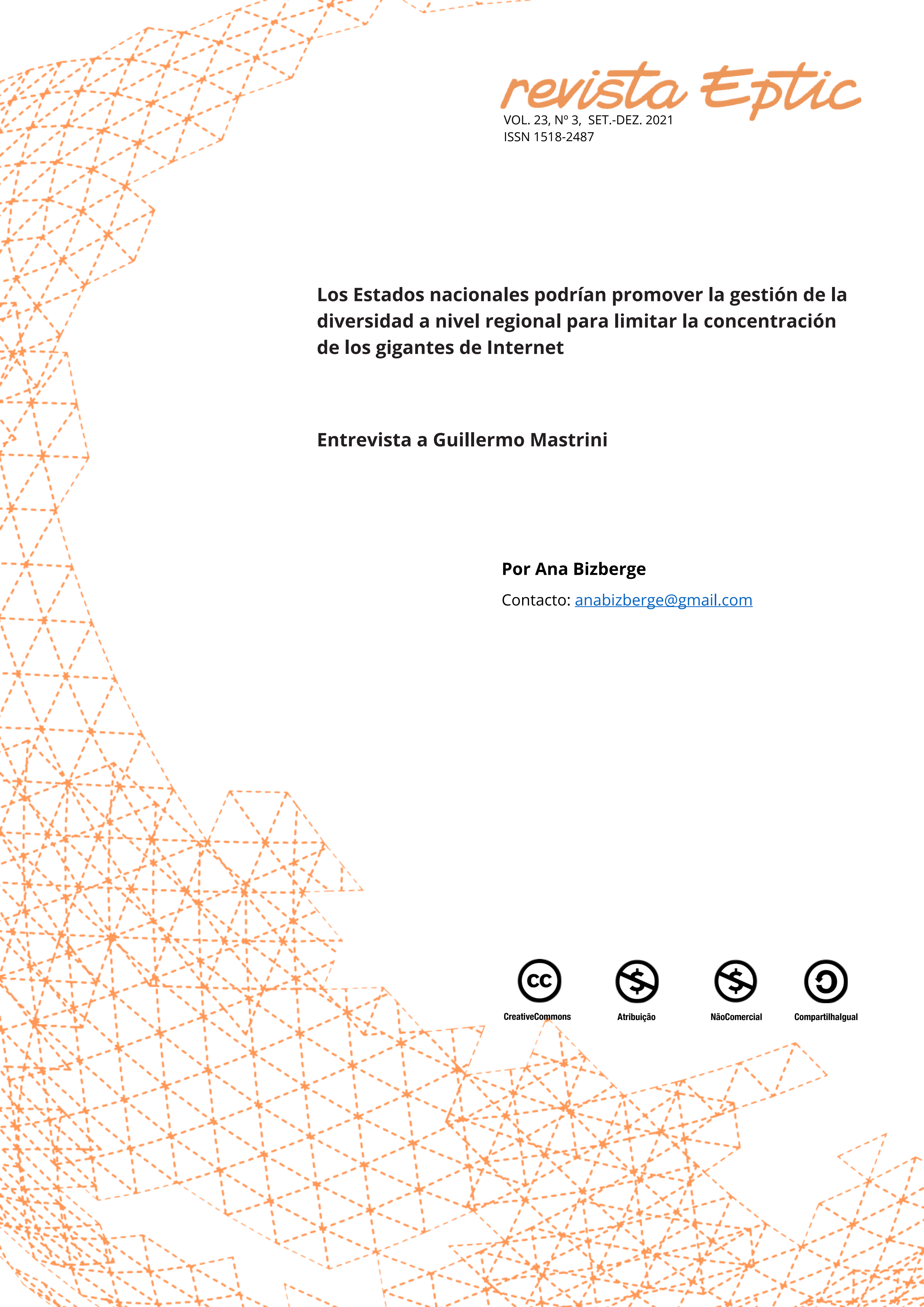
MARX, Karl. **Sobre a educação na sociedade moderna**. In: Musto, Marcello. Trabalhadores, uni-vos: antologia política da I Internacional. São Paulo: Boitempo, 2014.

McCHESNEY, Robert. **Digital disconnect**: How capitalism is turning the internet against democracy. New York: The New Press, 2013.

NEGROPONTE, Nicholas. **Being Digital**. New York: Random House, 1995.

ROMERO, Daniel. **Marx e a técnica:** um estudo dos manuscritos de 1861-1863. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

VALENTE, Jonas Chagas Lúcio. **Tecnologia, Informação e Poder**: das plataformas online aos monopólios digitais. Tese (doutorado em Sociologia). UnB. 2019.



VOL. 23, Nº 3, SET.-DEZ. 2021
ISSN 1518-2487

Los Estados nacionales podrían promover la gestión de la diversidad a nivel regional para limitar la concentración de los gigantes de Internet

Entrevista a Guillermo Mastrini

Por Ana Bizberge

Contacto: anabizberge@gmail.com

Guillermo Mastrini es investigador del Consejos Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina y docente especializado en políticas de comunicación, con vasta trayectoria en estudios sobre concentración de medios en América Latina. Actualmente integra un consorcio internacional de más de 40 organizaciones de todo el mundo para el estudio de la concentración de medios e Internet a nivel global. Mastrini es profesor titular en la Universidad Nacional de Quilmes y en la Universidad de Buenos Aires y dicta cursos de grado y posgrado allí, así como en distintas universidades de Iberoamérica. Fue consultor internacional de diversos organismos como UNESCO, la Fundación Friedrich Ebert (FES), y el Instituto Prensa y Sociedad (IPyS) de Perú, entre otros. Creó, junto a Martín Becerra, la Maestría en Industrias Culturales y el Centro de Investigación sobre Industrias Culturales, ambos en la Universidad Nacional de Quilmes.También presidió la Federación Argentina de Carreras de Comunicación Social (FADECCOS), y fue Director de la Carrera de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Buenos Aires. Entre sus principales publicaciones se destacan La convergencia de medios, telecomunicaciones e internet en la perspectiva de la competencia: Hacia un enfoque multicomprensivo (UNESCO, 2019); La concentración infocomunicacional en América Latina (2000-2015): nuevos medios y tecnologías, menos actores (Universidad Nacional de Quilmes y Observacom, 2017); Los dueños de palabra (Prometeo, 2009); Periodistas y magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina (Prometeo, 2006). Todo ellos en coautoría con Martín Becerra. También publicó Las políticas de comunicación del Siglo XXI (La Crujía, 2013); Mucho ruido, pocas leyes. Economía y política en la comunicación en la Argentina (1920-2004) (2005), y diversos artículos en revistas académicas internacionales.

Ana Bizberge: Hace muchos años estudias el fenómeno de la concentración en medios tradicionales ¿Cuáles son los desafíos que encontrás hoy para estudiar la concentración en Internet?

Guillermo Mastrini: Creo que hay un escenario de mayor incertidumbre que es de tipo general. Los modelos de negocio tradicionales de las industrias culturales, que estaban asentados en el entorno analógico, han sido puestos en discusión y hoy en la mayoría de los mercados culturales hay una incertidumbre importante en relación a cuál será un modelo de negocio consolidado en el entorno digital. Hay muchas pruebas, muchos experimentos, pero todavía no se vislumbra un modelo económico en el largo plazo. Hay modelos que fueron útiles por un tiempo pero no se consolidaron.

La crisis del modelo económico también ha puesto en cuestión el patrón regulatorio. Así como había un modelo económico asentado, que se traducía en un esquema regulatorio, aún con sus imperfecciones, se ajustaba a esa situación que tuvo una estabilidad de unos 50 años, a grandes ras-

gos, desde 1950 hasta el 2000. Aunque había cierto nivel de dinamismo era bastante estático.

La primera cuestión, al ponerse en juego el modelo económico queda un modelo normativo que está regulando algo que está en crisis y no ha habido capacidad de adaptarlo a un nuevo esquema, más allá de algunos elementos como la aparición del concepto de convergencia. Se habla mucho de la convergencia regulatoria pero cuando uno analiza las autoridades convergentes ve que es más un título que una efectividad. No es que los países han establecido un modelo único regulatorio sino que han superpuesto funciones.

La convergencia implicaba también reunir tradiciones diferentes en materia de concentración. Ha habido un modelo de restricción de la concentración en el sector audiovisual y otro para las telecomunicaciones que se había flexibilizado en los 90 mucho más que el del audiovisual.

Al reunirse en un "modelo convergente" ¿se adopta la flexibilidad de las telecomunicaciones o la rigurosidad del sector audiovisual?

Mi perspectiva es que se mantienen los dos modelos, las restricciones del audiovisual y la apertura de las telecomunicaciones, bajo una autoridad única. Si tomamos los casos más paradigmáticos de la convergencia como Gran Bretaña, se ve que coexiste una corporación de servicio público como la Broadcasting Corporation (BBC) con un mercado de telecomunicaciones totalmente liberalizado, bajo el paraguas de la Oficina de Comunicaciones (OFCOM).

Recapitulando, nos encontramos con la pérdida de solidez de los modelos económicos, la irrupción de nuevas cuestiones que no terminan de consolidarse y la tercera cuestión, probablemente, la más disruptiva, es que hasta el surgimiento de Internet, el ámbito de las políticas de comunicación fueron los estados nacionales.

Al generarse un mercado global demandaría algún nivel de coordinación o regulación global y eso todavía no se ve. Ni termina de emerger una figura regulatoria global, ni los estados están dispuestos a ceder su soberanía en la materia. Es una situación tensa y complicada porque, por un lado, lo que uno observa empíricamente es que los estados nacionales ya no tienen capacidad para hacer frente a los grandes jugadores de la escena global como son principalmente las plataformas pero, al mismo tiempo, siguen tratando de incidir. Por otra parte, las plataformas si bien tienen una capacidad de desarrollar el mercado, sí les gustaría un escenario regulatorio definido por ellas, por supuesto, pero que fuera uniforme y no tener que ir a discutir en cada país y región modelos regulatorios.

Es un sistema que no satisface plenamente a nadie. Las empresas globales, terminan imponiendo por la propia fuerza del mercado su lógica para su beneficio. Hacen negociaciones con los bloques regionales más fuertes,

como por ejemplo, la Unión Europea (UE), que logra a veces contra-balancear el poder de las plataformas. Por otro lado, los estados nacionales intentan imponer ciertas restricciones a los gigantes de Internet con bastante poca efectividad- con la excepción mencionada de la UE- y las empresas nacionales, con un discurso sobre la asimetría regulatoria, dicen "nosotros estamos fuertemente regulados y nuestra competencia, que son las plataformas globales, no tienen ningún tipo de regulación". Si bien ese diagnóstico es cierto, no lo es lo que presupone la enunciación de ese discurso por parte de las empresas nacionales que buscan quedar eximidas de la regulación.

Para los que sostenemos que estos actores (digitales) tienen que ser regulados por la particularidad que tienen, por conformar el espacio público de discusión y ser esenciales para la función democrática, esa asimetría regulatoria tiene que ser revisada, pero no para quitarle cargas a los actores tradicionales, sino para ver cómo se genera una nueva armonía que, adelanto, veo que está muy lejos de concretarse.

En términos de las categorías analíticas para trabajar la concentración en Internet ¿los instrumentos con los que se venía trabajando desde la academia siguen siendo herramientas válidas, aplicables para el estudio de la concentración en el ámbito de Internet? ¿El nuevo escenario demanda nuevas aproximaciones?

Las herramientas pueden ser utilizadas, lo que se rompe es el molde del tamaño de mercado. Esto presenta una serie de dificultades que podrían solucionarse. Por ejemplo, para hacer un CR4 a nivel internacional tendríamos que tener sistemas de medición homogeneizados. Hoy los sistemas de medición son totalmente diferentes, entre otras cosas, no hay una fuente oficial de datos, salvo para algunos temas la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y, finalmente, quienes brindan los datos son las propias empresas. Los datos más confiables sobre la situación mundial a nivel de concentración de plataformas y de Internet son los que dan las empresas- si es que los dan- porque son las únicas que tienen dimensión global.

No es que las herramientas no sean válidas sino que es mucho más difícil ajustarlas para que funcionen adecuadamente en el entorno de Internet.

Igual insisto en que más allá de la herramienta, lo que se rompe es el molde. Una cosa era medir mercados nacionales, que tenían una lógica. El problema es que tenemos que redefinir cuál es el mercado. En estos escenarios, el mercado es el planeta. Eso es una ruptura que está en discusión. No sé si se acepta universalmente que en Internet ya no hay mercados nacionales. Si uno lo ve empíricamente, la dinámica empresarial es global. A lo sumo estas "super plataformas" consideran alguna dimensión de lo local, pero el concepto de empresa es global.

La academia reacciona más lentamente porque implica asumir algo que tiene un montón de connotaciones de todo tipo, identitarias, filosóficas, que es “se acabaron los países”.

Creo que ahí está la principal dificultad en relación a cómo medir la concentración: en asumir que estas empresas nacieron para ser globales y tratar de volver a una territorialidad es casi imposible. Entonces ahí es en donde está el principal problema, no tanto en la herramienta concreta de medición de la concentración sino en la definición propia del mercado. Ahí faltan muchas discusiones hasta que se pueda asumir un mercado global y una regulación más general, ni siquiera me animo a decir todavía una regulación global, pero sí más abarcativa, más consensuada, más homogénea.

Si se asumiera un mercado global y algunos tipos de regulación homogénea, podríamos pensar luego herramientas adecuadas para medir esa nueva situación.

Ahora estamos trabajando en un proyecto de concentración de internet y medios en el mundo[1]. Sin embargo, los estudios siguen siendo nacionales. Todavía no se asume que la metodología es global sino la sumatoria de mercados nacionales. Por eso enfatizo en que el problema no está en las herramientas sino en la definición del mercado.

1 Global Media and Internet Concentration Project (GMIP), dirigido por el investigador canadiense Dwayne Winseck.

¿Crees que hay alguna posibilidad de enfrentar la concentración de los gigantes globales de Internet desde los estados nacionales, en particular, desde Latinoamérica?

Podríamos pensar que el mecanismo tradicional para la regulación de la concentración era el de la regulación ex ante, por mercados, la fijación de límites concretos para el desarrollo. Una alternativa era la promoción de la diversidad, favorecer su existencia mediante incentivos económicos, por ejemplo, eso es clarísimo en la industria del cine. Otro mecanismo es el de promoción de defensa de la competencia. Si pensamos, el incremento de la concentración en Internet fue con la anuencia de las autoridades de competencia. Entonces, como defensores se muestran ineficaces para limitar la concentración. Desde los 80 en adelante, el criterio de las autoridades de defensa de la competencia estuvo vinculado al problema de los precios centralmente, pero en estos mercados en general, los usuarios no tienen que pagar, no hay precio. Esto implica una redefinición del concepto de competencia y esa concepción de que el mayor beneficio del consumidor está en la competitividad del precio. Las empresas de internet se han montado hábilmente en esto, indicando que no afectan los criterios de competencia.

Yo diría que para los países de la región, las regulaciones ex ante a nivel nacional en este escenario tienen muy poca eficacia porque terminan penalizando a las empresas nacionales. Esta es la paradoja, los campeones nacionales en la escala global son peces pequeños.

No estoy diciendo que las regulaciones deben ser para beneficiar a los grandes grupos sino que no sirven para limitar a los gigantes de Internet. La regulación ex ante no va a afectar a Amazon, a Google, a Facebook/Meta.

Por otro lado, la defensa de la competencia ni siquiera es un caso en la región porque esos temas se tratan, en el mejor de los casos, en Estados Unidos.

En este sentido, si tuviera que proponer, creo que, en términos ideales, los Estados nacionales podrían promover algún tipo de gestión de la diversidad a nivel regional para limitar la concentración de los gigantes de Internet. Eso implicaría un nivel de coordinación de los estados nacionales, ya sea latinoamericanos, iberoamericanos- aunque eso es más difícil porque la UE funciona como un "corta fuego" para este tipo de desarrollos con España y Portugal- para que sea una herramienta posible. Tendría que haber niveles de acuerdo de integración regional, como los de la UE, cosa que no existe en nuestra región.

No tienen ningún sentido hacerlo desde el ámbito nacional. El carácter global y las altísimas inversiones que implica desarrollar plataformas solo hace que tuviera alguna lógica (la regulación) desde un esfuerzo conjunto. Sería una herramienta importantísima para fomentar la presencia de las expresiones culturales latinoamericanas por afuera del lugar de marginalidad que las plataformas le dejan tener. La caracterización de los algoritmos está definida por los intereses comerciales de las grandes empresas que son ajenas a la región. No hay ninguna gran plataforma de la región.

Si tuviera que recomendar una política de desarrollo y de limitación de la concentración en la región latinoamericana, lo pensaría más desde la promoción de la diversidad, de la cultura latinoamericana, de cómo aprovechamos las herramientas que los sistemas digitales otorgan al conocimiento de comportamiento de las audiencias para promover y desarrollar las industrias culturales latinoamericanas. Como últimamente me gusta decir, hoy Google y Facebook tienen más información de los consumos latinoamericanos que cualquier ministerio de Cultura de cualquier país de América Latina.

La única manera de generar algún tipo mínimo de equilibrio es aprovechando los recursos que el entorno digital da. Pero eso implicaría niveles de acuerdo y de inversión y, sobre todo, una visión estratégica ya que en un mundo global no son del todo útiles las resistencias nacionales.

Creo que la idea que está detrás de la UE, con mil críticas que puedo hacerle, entiende la dinámica de que en un mundo global hay un esfuerzo común compartido para poder insertarse mejor en ese escenario. Si no el riesgo es o no insertarse, o solo insertarse en las condiciones que las grandes plataformas determinan para los lugares periféricos.

Una de las cosas que mencionaste es el modelo de gestión de la diversidad. ¿Podrías profundizar un poco más sobre cuáles crees que deberían ser los elementos de ese modelo? ¿Qué aspectos pueden ser retomados de la tradición regulatoria de las industrias culturales y cuáles dejan de estar vigentes?

Me refiero al modelo de gestión de la diversidad a través de incentivos y promoción. Al mismo tiempo veo un riesgo alto en esto, todo lo que sea trabajar con datos tiene el riesgo de que sean usados no para promover la diversidad sino para el control.

En la tradición de los estados latinoamericanos donde hubo una historia relativamente reciente de autoritarismo y donde no hay una historia de separación de los asuntos del Estado de los asuntos del gobierno, todo esto que estaba proponiendo tienen un riesgo mucho más alto que en otros lugares. Por eso hay que buscar que, junto con impulsos fiscales, quien administre esta potencial solución, esté dotado de una autonomía respecto del poder público concreto porque hay un riesgo muy alto en términos de manejo de datos, de privacidad.

En cuanto a medidas concretas, como sugerí antes, creo que hay que aprovechar las posibilidades y potencialidades que da el sistema digital.

Podríamos pensar dónde estaban los déficits de la producción y circulación de bienes culturales en el entorno analógico. Esto es lo que han hecho las empresas, aprovechando las nuevas tecnologías se han saltado los problemas del mundo analógico.

Uno de los grandes problemas para América Latina no estaba solo en la producción que, de alguna manera, había sido solventada, sino en la distribución y circulación, donde el control absoluto del sistema hollywoodense y también en la industria de la música hacía muy difícil la distribución alternativa.

El sistema digital facilita la creación de plataformas alternativas de distribución. Para que esto tenga sentido tienen que tener la escala necesaria.

Creo que el desafío de mediano y largo plazo se puede relacionar con un trabajo del investigador norteamericano Eli Noam que lo planteaba muy bien al hablar de tres brechas. Él decía si no se cierra la tercera brecha, que para él es el uso de los recursos tecnológicos, el cierre de las dos primeras (que haya conexión y su apropiación) es asfaltar el camino para ampliar enormemente y de forma insalvable la tercera brecha. Lo que estoy diciendo es cuidado que no solo no estamos haciendo medidas para limitar la concentración, en muchos casos estamos favoreciendo una futura mayor concentración.

Por eso es que, o se rompe el esquema y creamos herramientas para el escenario digital o usamos las de otros. O Latinoamérica piensa un lugar para sí misma o solo es dependiente de las plataformas y ahí está el punto estratégico de América Latina para pensar soluciones.

Frente a las dificultades que advertís sobre acuerdos regionales ¿Cuál sería desde tu punto de vista la institucionalidad o los actores que a nivel nacional y/o regional podrían contribuir a abordar todos los desafíos que venís comentando?

Si pensamos cómo ha evolucionado esto en los últimos años rescataría el lugar de la sociedad civil. Muchas veces ha logrado poner temas en agenda que ha hecho que, incluso las plataformas tengan que revertir algunas de sus decisiones.

Me parece que la clase política está absorbida por el corto plazo y en el corto plazo no se resuelve nada de todo esto. Para mi el problema es que los políticos quieren resolver en el corto plazo mediante iniciativas, regulaciones, algo que a nivel global no termina de estar resuelto ni siquiera en términos de modelo económico. Por eso planteo la necesidad de pensarlo como una respuesta más estratégica, salir de la coyuntura.

Hoy creo que la sociedad civil, aún con las dificultades para su definición, está demostrando que ve más allá de la coyuntura porque le preocupan temas: privacidad, propiedad intelectual, moderación de contenidos, entre otros. Así logran instalar en la agenda pública temáticas que hacen al problema más general de Internet, sacado del contexto de la coyuntura inmediata de los países.

Uno de los problemas para la regulación es que antes los marcos normativos permanecían estables por 50 años. Ahora, el mercado está constantemente exigiendo reglas nuevas que no preveíamos. El cambio constante de los mercados de las industrias culturales requiere la revisión permanente de los marcos mínimos de funcionamiento. Los estados tienen grandes dificultades para reaccionar y por eso termina ocurriendo que finalmente el gran regulador es el mercado. El mercado impone de hecho lo que después el Estado consagra y, en el mejor de los casos, atenúa mediante algún dispositivo regulatorio.

¿Cuáles son los alcances y limitaciones de los modelos de auto-regulación, co-regulación y regulación estatal?

La auto-regulación me parece una excelente estrategia discursiva de parte de las empresas. Cualquier institución se puede auto-regular, nadie te impide que te generes condiciones de funcionamiento. El problema es cuando el interés privado entra en conflicto con el interés social y ahí ninguna autorregulación se ha mostrado eficiente.

En un contexto en el que predominan las ideas liberales, de libre mercado, cabe recordar que al Estado moderno lo definieron los defensores del libre mercado. Karl Polanyi demostró cómo la conformación del libre mercado británico fue plasmada con la alta intervención del estado.

La autorregulación es un mito. Incluso las empresas auto-reguladas como son Google, Facebook, que han puesto sus normas, enseguida aceptaron la regulación de la propiedad intelectual. Con lo cual su autorregulación es relativa, lo es en el punto que les conviene y de la regulación estatal también aceptan lo que les conviene. Nunca cuestionaron la lógica restrictiva de la *Digital Millenium Copyright Act* (DMCA) de Estados Unidos, que es un atropello a la libre circulación de la cultura.

Por su parte, el modelo regulatorio estatal es deficitario. Si bien la posición de los Estados está debilitada en el entono global, no hay instancia nueva con competencias similares a los Estados nacionales. Ahí hay un problema gravísimo, tenés mercado global pero no regulador global. No solo no emerge ninguna figura sino que hay fuertes resistencias a la emergencia de cualquier tipo de regulación global con la legitimidad necesaria.

Por último, pienso que la co-regulación puede ser una salida transitoria. El problema que veo con la co-regulación es que implicaría reconocerle status similares a instituciones divergentes, uno representante del interés privado comercial, otro, del interés social. Entonces pienso que la co-regulación es una medida transitoria, paliativa.



VOL. 23, Nº 3, SET.-DEZ. 2021
ISSN 1518-2487

El modelo de negocio de las plataformas, su concentración y las decisiones que adoptan agravan problemas que están afectando a la democracia

Entrevista a Edison Lanza

Por Ana Bizberge

Contacto: anabizberge@gmail.com

Edison Lanza es abogado experto en libertades fundamentales y derechos digitales. Se desempeñó como Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2014-2020).Actualmente es Director General de la Secretaría de Comunicaciones, Relaciones Internacionales e Institucionales del Gobierno de Canelones, Uruguay. Además es docente universitario en el área periodismo de la Facultad de Información y Comunicación (FIC) de la Universidad de la República (Udelar) y ha dictado cursos en el campo del derecho y la comunicación en American University, UNAM (México), Universidad de los Andes (Colombia), Stanford (EE.UU) y Carlos III (España), entre otras.

Ana Bizberge: Los riesgo que genera la concentración mediática para la democracia es un tema ampliamente señalado desde el enfoque de derechos humanos ¿cómo crees que juega el problema de la concentración en el espacio de Internet?

Edison Lanza: Yo creo que está ampliamente aceptado por el derecho internacional y por los expertos que a mayor concentración, menor cantidad de fuentes, de diversidad y pluralidad de fuentes informativas.

Una de las pre- condiciones para la democracia es que los ciudadanos puedan tener diversidad de fuentes a su alcance.

Cuando hay un alto grado de concentración, los medios tradicionales tienen la capacidad de decidir la agenda, establecer sesgos, bloquear el acceso de sectores o de distintos tipos de corrientes de expresión.

Internet aparece como un espacio que rompe ese paradigma de los medios tradicionales que implicaba tener un centro de difusión, ya sea una imprenta, un canal de televisión, una radio, sumado a que se necesitaba una frecuencia administrada por los Estados y el poder económico que, muchas veces, jugaba un papel importante en la propiedad de medios.

Sin embargo, Internet es un paradigma distinto, una red abierta, descentralizada, que permite desde cualquier dispositivo unirse a la red y eso generó una explosión de iniciativas.

Internet como red aumentó la diversidad, el pluralismo, la posibilidad que da la tecnología que, con recursos limitados, se puedan fundar medios, blogs, distintas iniciativas digitales. Obviamente están los problemas de acceso, la falta de acceso universal, pero sí podemos decir que el diseño de Internet es abierto y lo permite.

El problema de la concentración en Internet empieza con el modelo de las plataformas. Hay cuatro o cinco que tienen un grado de concentración en cuanto a la cantidad de usuarios que es descomunal, que nunca antes a nivel planetario se había visto. Es una esfera pública mediada por el sector privado.

Hace ocho o 10 años atrás había una discusión sobre el rol de las plataformas porque éstas están basadas en el principio de no intervención en los contenidos, decían que no eran editores. Las plataformas facilitaban herramientas para que la mayor cantidad de personas con capacidades y competencias digitales pudieran participar de esa discusión pública, tanto para recibir como compartir o buscar información.

Al comienzo esto fue real, uno podía visualizar que muchos actores y sectores que en los medios tradicionales no tenían voz, sí lo tenían en estas plataformas. Sin embargo, su volumen, sumado a las reglas que estos actores ponen en juego (algoritmos, mecanismos de selección), y que su modelo de negocio está basado en la extracción de datos personales, están generando distintos problemas que estamos mapeando en los últimos años como la desinformación, la viralización de contenidos dañinos para la democracia y para la discusión pública, entre otros.

Algunas plataformas han admitido que el algoritmo, la inteligencia artificial que utilizan, por sí mismo tiende a reproducir más los contenidos dañinos que los informativos. El modelo de negocios basado en la extracción de datos privados y personales, que empezó con *Adsense*, es muy eficiente para generar publicidad dirigida o identificar el perfil de quien busca determinado producto o información.

Esos mecanismos de targeting y desinformación se han utilizado en el campo de las campañas políticas, la transferencia de datos de usuarios a actores políticos o maliciosos, que han usado el modelo económico de las plataformas para direccionar mensajes políticos en un sentido u otro, o diseminar información que perjudica a un candidato. Además, no todos tenemos el mismo megáfono y lo que genera mas impacto es la exageración, la polarización.

Esos son problemas actuales que tienen que ver con que las plataformas están altamente concentradas, pero sin dejar de reconocer que este tipo de economía digital necesita de escala, necesita de un alto grado de participación en una misma red.

Todos estos elementos conjugados generaron un problema para la democracia. No todos los fenómenos son culpa de las plataformas pero sí el modelo de negocio, su concentración y las decisiones que adoptan agravan problemas que están afectando a la democracia.

Recientemente has publicado un trabajo que analiza el *Oversight Board* de Facebook y sus implicancias para la región ¿Cuáles son los alcances y limitaciones de los mecanismos de autorregulación de plataformas para la moderación de contenidos y su relación con la concentración?

En primer lugar, el trabajo reconoce que la autorregulación es una forma válida de resolver algunos de los problemas de moderación de contenidos. Es un modelo *sui generis*. No existía uno parecido.

Lo que teníamos hasta ahora eran declaraciones y mecanismos internos de las plataformas para definir litigios o afectaciones a personas que las utilizan, es decir, mecanismos de apelación interna que no han sido satisfactorias de acuerdo al derecho internacional.

Este mecanismo de la Junta de Supervisión de Facebook tiene algunas características interesantes: se creó con un fondo fiduciario que se va a desprender de la empresa; se genera un consejo independiente; se produce una carta fundacional con principios de actuación y mecanismos para resolución de conflictos.

La selección de quienes componen el consejo fue considerada como buena por parte de comunidad internacional.

Los primeros casos resueltos por el *Oversight Board* aplican el derecho internacional de derechos humanos, están bien seleccionados. Eso es interesante para empezar.

Obviamente tiene limitaciones, en primer lugar, son cientos de miles o millones los casos que se apelan y este mecanismo solo puede resolver un centenar en este primer consejo, por año. Es selectivo, trata de generar estándares y hace recomendaciones a las empresas y le pide información a la compañía por lo que empezamos saber un poco más sobre la moderación de contenidos. Pero habrá que ver el grado de acatamiento de las decisiones por parte de Facebook/Meta. La compañía no ha sido clara sobre si va a considerar las decisiones como mandatorias o si lo va a analizar de acuerdo a sus intereses económicos, entre otros.

En segundo lugar, otra de las limitaciones del mecanismo es que no todos pueden acceder a una apelación. Los que no tienen cuenta en Facebook y pueden ser afectados no pueden acceder.

Lo tercero tiene que ver con el estado de derecho, si es suficiente con este mecanismo privado o tendría que haber una regulación específica o una jurisdicción específica en los países a los cuales las plataformas estuvieran obligadas a rendir cuentas, para que cuando no haya satisfacción a través de la autorregulación, es decir de la denuncia ante la propia plataforma, las personas puedan tener acceso a la justicia para decidir su caso. Ese no es un cuestionamiento al *Oversight Board* sino a la limitación del mecanismo.

Por el momento hay información pública sobre siete casos resueltos por el *Oversight Board*. ¿Tenés conocimiento si hubo algún tipo de acatamiento por parte de Facebook en torno a sus recomendaciones? ¿Cuál es tu evaluación al respecto?

El *Oversight Board* publicó un informe de rendición de cuentas, me pareció una política interesante, de cuántos casos llegaron y cuántos resolvió, qué información le solicitó a Facebook, cuál entregó y cuál no.

Como todo mecanismo internacional, la legitimidad se puede evaluar al andar, no creo que se pueda hacer un juicio terminante en este momento. También van a tener un comité de seguimiento de las recomendaciones. Hicieron recomendaciones sobre algoritmos, sobre casos de desnudez, sobre Trump.

Habrá que evaluar cómo la empresa cumple o no, se generan impactos o no en el modelo de moderación de contenidos. Alguna cosa ya ha dicho la empresa sobre el caso de Trump, que dio un plazo distinto al del *Oversight Board* para reactivar la cuenta, pero eso está en consideración. Seguramente se nomine un segundo consejo para ampliarlo.

¿Considerás que este mecanismo- *Oversight Board* de Facebook- es suficiente en relación al estado de derecho que mencionabas anteriormente?

No es suficiente, siempre los ciudadanos en cualquier conflicto donde están en juego derechos fundamentales tienen que tener acceso a la justicia. Un acceso oportuno, expedito y sin trabas, en su propia jurisdicción. Eso es complementario, no es contradictorio con el *Oversight Board*.

Algunos países de la región han avanzado con iniciativas de regulación estatal sobre distintos aspectos de Internet, ¿cuál es tu evaluación general de las propuestas y normativas ya sancionadas?

Salvo aquellos modelos como el del Marco Civil de Internet de Brasil que ya tiene una década, donde se establecieron principios como neutralidad de red, responsabilidad limitada de intermediarios, etc, no encontramos ejemplos que tomen los actuales problemas que veníamos conversando.

No hay una visión común en la región, la región está fragmentada. Es difícil ver la forma en la que se pueden acordar estas políticas más sofisticadas que tienen que ver con una Carta de Internet.

En general la regulación fue utilizada por algunos Estados como un mecanismo de censura. Tratar de usar la desinformación, las *fake news* para hostigar a los medios y activistas o para generar figuras ambiguas para criminalizar a la disidencia, a la oposición. Esto lo vimos en varios países como Venezuela, donde hay una ley que abusa de estas figuras. También hubo intentos en Bolivia, en Honduras, en Brasil. Hay que estar alerta para que la regulación no se utilice para ello.

El ejemplo europeo es interesante porque ha tratado aspectos que tienen que ver con la privacidad y con el pago de derechos a los medios de comu-

nicación. Es un tema que no hablamos pero que la concentración también afecta porque si las redes usan la propiedad intelectual de los medios y éstos no reciben nada a cambio de ello es un problema. Es interesante ver la experiencia europea del pago de derechos y los acuerdos que las propias plataformas están cerrando para apoyar la sustentación de medios tradicionales. Luego tenemos todo el aspecto de la gestión de datos personales y sensibles por parte de las plataformas que funciona para aspectos publicitarios, pero para la disputa política tiene desafíos.

En Estados Unidos hay discusiones pero no hay ninguna ley al respecto y, en América Latina, en general, son malos proyectos o malas leyes o discusiones que no terminan de cuajar.

¿Crees que sería necesario algún acuerdo regional, más que a nivel nacional, vinculado a la regulación de Internet?

Este es un fenómeno transfronterizo, global, que genera una situación que excede lo nacional. Obviamente Europa a través de sus instituciones ha hecho avances colectivos, EEUU lo puede hacer. Pero América Latina no lo ha podido hacer.

En el pasado, cuando había otro clima respecto a la democracia, se hicieron leyes modelos, la Ley modelo interamericana de acceso a la información pública, sobre datos personales, que ayudaron a estandarizar algunas cuestiones y a que se dieran las discusiones en todos los países. Podría ser este, el de Internet, uno de esos casos.

¿Ves algún tipo de institucionalidad posible que pudiera llevar adelante este proceso?

Los organismos de la región que han trabajado en estos modelos son la Organización de Estados Americanos (OEA) y, con algunos temas, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Dado que no hay un tratado de unión como lo tiene Europa, esas son las instituciones que conozco pero puede haber otras instancias que surjan y prosperen.

Se necesita voluntad política para poder escalar a un proceso de ley modelo.

Actualmente la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (RELE-CIDH) lleva adelante un proceso de diálogo para elaborar estándares sobre Internet, ¿qué aspectos de todo el trabajo previo de la RELE- en el cual estuviste involucrado directamente- y de las declaraciones conjuntas, consideras que pueden servir de insumo para esta nueva etapa?

La Relatoría es la oficina que tienen más trabajo acumulado en estos temas. Tiene dos informes temáticos muy ponderados y utilizados en la región, el de 2013 y 2016. También tenemos una Guía de desinformación en contextos electorales que me tocó a mi liderarla.

Además, en conjunto con el ex Relator de Naciones Unidas, David Kaye, y otros Relatores, trabajamos en Declaraciones Conjuntas. Las últimas cuatro hablan sobre Internet: La Declaración Conjunta Sobre Libertad De Expresión Y “Noticias Falsas” (“Fake News”), Desinformación Y Propaganda (2017); Declaración Conjunta sobre la independencia y la diversidad de los medios de comunicación en la era digital (2018); Declaración Conjunta del Vigésimo Aniversario: Desafíos para la Libertad de Expresión en la Próxima Década (2019); Declaración conjunta sobre libertad de expresión y elecciones en la era digital (2020).

También hemos trabajado en cartas a los Estados. Por lo tanto pienso que hay un acervo importante y además están los aportes que a través de la Relatoría llegan desde la sociedad civil.

Hay informes de países que abordan temas de internet. Recuerdo la visita a México que hicimos con el relator ONU, tiene un capítulo sobre vigilancia digital y software malicioso. En Chile hicimos una visita y nos referimos a neutralidad de red.

Aunque sabemos que se trata de un proceso de diálogo colectivo ¿cuáles son los aspectos que, desde tu perspectiva, deberían ser abordados en un futuro documento de estándares?

El Relator actual, Pedro Vaca, marco unos ejes para la consulta: acceso a Internet, alfabetización digital y privacidad.

Esos ejes tienen que ver con los principios de derechos humanos que también rigen en Internet: el acceso universal, la no discriminación, el derecho a la privacidad, garantías para la libertad de expresión, obviamente, la moderación de contenidos- que afecta a la libertad de expresión y es lo más novedoso-, la vigilancia y los discursos que afectan derechos (discurso de odio, discriminatorios o que incitan a la violencia por razones discriminatorias).

Dado lo amplio del esquema de internet ¿cuáles son los aspectos que deberían ser abordados en una regulación estatal?

Hay algunos consensos. Sin dudas, los temas de neutralidad de red, no interferencia en los contenidos, limitación de responsabilidad de intermediarios, en eso hay consenso. En temas de privacidad creo que a esta altura también hay consenso.

Luego, el tema de moderación de contenidos yo creo que hay que seguir dialogando con los sistemas, con Estados Unidos, con Europa, con Naciones

Unidas, con la sociedad civil, con las plataformas, que han dicho que estarían dispuestas a que haya algún tipo de regulación.

Derecho de usuarios y transparencia son aspectos que, sin duda, se pueden estar pensando para una regulación estatal.

Pero hay una zona gris donde no hay consenso. Es una discusión que está abierta. Un experto individual no puede ofrecer una solución.

Estamos en el marco de una revolución digital, con actores nuevos que son muy poderosos y potentes y la solución tiene que venir desde distintos actores interesados que puedan generar una doctrina sobre todo lo construido, que empiece a tener resultados.

Hay que seguir trabajando para confluir en algo que necesita presión internacional, actores interesados, voluntad política.

Aparte es un momento complicado de la democracia. De los espacios donde debería venir una solución, que son los parlamentos, uno ve que están enfrascados en derribar presidentes, en el uso de herramientas para perpetuarse en el poder, en el populismo digital. Entonces es complicado ver de dónde, de qué espacio podría venir la solución.

Uno debería pensar que los centros de poder más desarrollados deberían ser los que tuvieran las iniciativas y América Latina no parece tener voz común para aportar soluciones más allá de lo que hace la sociedad civil.



revista Eptic
VOL. 23, Nº 3, SET.-DEZ. 2021
ISSN 1518-2487

União Europeia vs. Google: políticas de concorrência nos mercados digitais

La Unión Europea vs. Google: políticas para la competencia en mercados digitales

The European Union vs. Google:
competition policies in digital markets

Serguei Komissarov

Docente e investigador del Instituto de Estudios Comunicacionales en Medios, Cultura y Poder "Aníbal Ford" (INESCO). Facultad de Periodismo y Comunicación Social. Universidad Nacional de La Plata.

Contato: skomissarov@protonmail.com

Submetido em: 30.04.2021 - Aprovado em: 09.08.2021

Resumo

Este artigo analisa o comportamento anticoncorrencial do Google, entre 2008 e 2018, no mercado digital europeu. A Google privilegiou o posicionamento e apresentação do seu próprio serviço de comparação de preços, dentro dos resultados do motor de pesquisa, para desviar e reduzir o tráfego dirigido aos serviços de comparação da concorrência. Além disso, o Google impôs restrições contratuais aos fabricantes de aparelhos e operadoras de celular para promover o uso do mecanismo de busca no sistema operacional Android, por meio da distribuição vinculada de aplicativos. Ambos os comportamentos tentaram proteger e consolidar a posição dominante do Google no mercado de serviços de busca.

Palavras-chave: Competição. Google. Mercado digital. Plataformas multilaterais.

Resumen

Este artículo analiza la conducta anticompetitiva de Google, entre 2008 y 2018, en el mercado digital europeo. Google favoreció el posicionamiento y visualización de su propio servicio comparativo de compras, dentro de los resultados del motor de búsqueda, para desviar y reducir el tráfico dirigido a los servicios comparativos de la competencia. Además, Google impuso restricciones contractuales, a fabricantes de dispositivos y operadores móviles, para promover la utilización del buscador en el sistema operativo Android, mediante la distribución atada de aplicaciones. Ambas conductas, intentaron proteger y consolidar, la posición dominante de Google en el mercado de los servicios de búsqueda.

Palabras clave: Competencia. Google. Mercado digital. Plataformas multilaterales.

Abstract

This paper analyzes Google’s anticompetitive conduct, in the European digital market, between 2008 and 2018. Google favored the positioning and display of its own comparison shopping service, in its search engine results, to divert and reduce traffic from rival’s comparison shopping service. Furthermore, Google imposed contractual restrictions on device manufacturers and mobile network operators, to promote the adoption of the search engine in the Android operating system through the tied distribution of mobile applications. Both conduct tried to protect and consolidate Google’s dominant position in the search services market.

Keywords: Competition. Google. Digital market. Multilateral platforms.

1 Introducción

En 2017 la Comisión Europea sentenció a Google por abusar de su posición dominante, en el mercado de los motores de búsqueda, para ofrecer una ventaja ilegal a su servicio comparativo de compras llamado *Google Shopping*. En 2018, la Comisión volvió a sancionar a Google por imponer restricciones ilegales, a fabricantes de dispositivos Android y operadores móviles, para consolidar su poder en el mercado de los servicios de búsqueda.

Este artículo analiza ambos casos. En primer lugar, se explicita el enfoque teórico-metodológico del estudio. Luego, se examinan las conductas anticompetitivas de Google, junto a sus efectos para la competencia en el mercado digital europeo. Por último, se consideran las medidas tomadas por la Comisión y sus consecuencias para las industrias del sector en el futuro.

2 Metodología

La perspectiva teórica de este trabajo se enmarca en la economía política de la comunicación y la cultura. Su objeto es el estudio de las relaciones sociales, particularmente las de poder, que constituyen la producción, distribución y consumo de bienes simbólicos en el contexto de la economía capitalista (MOSCO, 2009).

Para definir conceptualmente a las plataformas digitales y su funcionamiento económico, como mercados multilaterales, nos basamos en los trabajos de Rochet y Tirole (2003, 2006); Tirole (2017); y Evans (2011). Los efectos, o externalidades de red, en este tipo de mercados se analizan en los términos de Katz y Shapiro (1985).

Las conductas ilegales de Google en el mercado se retoman de los fallos de la Dirección General de la Competencia de la Comisión Europea (DG COMPETITION, 2017, 2018). Sus efectos anticompetitivos se analizan a partir de los modelos económicos empleados por el equipo de economistas de la DGC, basados en la teoría de la exclusión de mercado, provocada por la distribución atada de productos (KOTZEVA *et al*., 2019). Particularmente, en los modelos de Choi y Stefanadis (2001); Choi y Jeon (2016, 2020); Etro y Caffarra (2017); y De Cornière y Taylor (2018).

Finalmente, el análisis jurídico de ambos casos se recupera de los trabajos de Edelman y Geradin (2016) y Rozga (2020).

3 Plataformas multilaterales

Los servicios de búsqueda en línea son plataformas digitales: infraestructuras físico-lógicas de procesamiento y comunicación de información (DANTAS, 2018) que permiten —a dos o más grupos de usuarios—, interactuar directamente entre sí. Simultáneamente, estas plataformas se constituyen

como mercados multilaterales (ROCHET; TIROLE, 2003), generan economías de escala[1] y externalidades de red (KATZ; SHAPIRO, 1985).

Las plataformas multilaterales (EVANS, 2011) actúan como intermediarios, al minimizar el costo de transacción y facilitar el encuentro entre las partes. Los motores de búsqueda se posicionan como intermediarios entre sus usuarios y los anunciantes publicitarios. Atrayendo la atención de los primeros pueden vender su acceso a estos últimos. Los servicios de búsqueda en línea reducen el costo de los anunciantes por alcanzar audiencias segmentadas permitiéndoles transacciones rentables. De esta forma, las plataformas multilaterales desempeñan tres funciones básicas: facilitan el encuentro entre las partes, construyen audiencias, y proveen recursos que reducen el costo de brindar un servicio a ambos grupos de usuarios.

Las plataformas multilaterales presentan externalidades o efectos indirectos de red (ROCHET; TIROLE, 2006). Los efectos indirectos de red existen cuando una mayor demanda del servicio, en un lado del mercado, incrementa el valor de la plataforma para los usuarios, en el otro. Un motor de búsqueda es más valioso para los anunciantes publicitarios cuanto mayor sea su audiencia de potenciales compradores. A la inversa, el servicio es más valioso para el usuario al crecer la cantidad de anunciantes, lo que incrementa las probabilidades de ver una publicidad relevante.

Simultáneamente, los efectos de red existen dentro de un mismo lado del mercado. Un usuario se beneficia por la presencia de otros. El motor mejora sus resultados con la cantidad de términos buscados para consultas subsiguientes. Al incrementar su base de usuarios y su utilización, el servicio es capaz de brindar resultados cada vez más relevantes.

Además de las externalidades, este modelo de negocios depende de la elasticidad de la demanda[2] entre ambos lados del mercado (TIROLE, 2017). La presencia de usuarios utilizando la plataforma atrae anunciantes y vendedores en busca de potenciales clientes. El lado vendedor tiene un mayor interés en participar de la interacción con los usuarios que los usuarios con los anunciantes. Cuando uno de los grupos posee una elasticidad a la demanda más baja —prefiere pagar más a dejar de consumir—, la plataforma puede cobrar el costo del servicio al primer grupo, mientras subsidia al segundo. Así, mediante las externalidades, las plataformas crecen atrayendo usuarios por un servicio sin costo, en un lado del mercado, que monetizan, en el otro. Mientras que los usuarios no pagan un costo monetario por el uso de los servicios de búsqueda, los anunciantes publicitarios si incurren en un gasto para acceder a su atención.

Este modelo de precios, con subsidios cruzados, permite el incremento de ganancias, incluso, si un lado del mercado paga un precio por debajo del costo marginal que supone extender el servicio a un nuevo usuario. Los mercados multilaterales rompen la relación entre los precios y el incremento de costos de los negocios tradicionales. Si la competencia reduce el precio

1 Se entiende por economía de escala las ventajas que, en términos de costos, una empresa obtiene gracias al incremento de su tamaño.

2 La elasticidad de la demanda refleja qué cantidad de usuarios (en términos porcentuales) perdería la plataforma en caso de elevar el costo de su uso en 1%. Este concepto es clave para la fijación de precios. Una alta elasticidad de la demanda fuerza el precio a la baja, mientras que una elasticidad baja, tiende a incrementarlo. Esto explica el motivo por el cual la competencia perfecta, en teoría, generalmente reduce los precios: un aumento supondría la pérdida de clientes, quienes preferirían los servicios de la competencia antes que dejar el consumo.

hacia el costo marginal, una divergencia entre ambos supondría la existencia de un poder de mercado. En un mercado multilateral, sin embargo, no existe una relación clara entre el precio y el costo por proveer el servicio en un lado particular del mercado. Las condiciones para incrementar ganancias dependen de la elasticidad de la demanda y el costo marginal de ambos lados, sumadas a las externalidades de red. La maximización de ganancias puede lograrse compensando un aumento de costos en el lado A elevando precios en el lado B, sin incrementar al mismo tiempo, los precios del lado A. Por lo tanto, la eficiencia económica del precio igualado al costo marginal de producción, como parámetro de competencia perfecta, es imposible en este tipo de mercados.

Analizar ambos lados del mercado, de manera separada, puede distorsionar la comprensión del modelo de negocios. El lado subsidiado puede parecer más competitivo, ya que sus pecios no exceden el costo marginal. Del mismo modo, el lado donde los márgenes de ganancia son supriores, puede parecer menos competitivo porque los precios son mucho más altos al costo marginal del servicio. Para comprender el poder de mercado de las plataformas multilaterales es necesario, entonces, considerar la relación mutua entre ambos lados.

4 El caso *Google Shopping*

El 27 de junio del 2017, la Dirección General de la Competencia de la Comisión Europea, impuso una multa de 2,42 mil millones de euros a Google por infringir la legislación antimonopolio de la UE. La sentencia condenó el abuso de su posición dominante, en el mercado de los motores de búsqueda, para ofrecer una ventaja ilegal a su propio servicio comparativo de compras, llamado *Google Shopping* (EUROPEAN COMMISSION, 2017). La Comisión estableció que el trato preferencial de Google, en el posicionamiento y visualización de *Google Shopping*, dentro de los resultados generales del motor de búsqueda, implicaba una conducta anticompetitiva contraria al artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) [3] y el artículo 54 del Acuerdo del Espacio Económico Europeo (AEEE) (DG COMPETITION, 2017).

El modelo de negocios de Google[4] está basado en la interacción entre los productos y servicios gratuitos —ofrecidos en línea a sus usuarios—, y los servicios pagos —provistos a los anunciantes—, para desarrollar campañas publicitarias y monetizar la atención del usuario. Durante 2019, el 85% de los ingresos totales de Google provino de la venta publicitaria. (UNITED STATES, 2019).

El servicio insignia de Google es su motor de búsqueda. Ante la solicitud de información por un usuario, el buscador puede proporcionar tres categorías de resultados. Resultados genéricos (también conocidos como orgánicos), resultados auspiciados por publicidad y resultados especializados.

La búsqueda de resultados orgánicos implica tres procesos automatizados[5]. En primer lugar, un programa llamado *Googlebot* recorre millones de páginas web e incorpora y/o actualiza sus enlaces en un índice a modo de

3 La Comisión, junto con las autoridades nacionales, aplica directamente la normativa europea para la competencia comprendida entre los artículos 101 a 109 del TFUE. Los artículos 101 y 102 son respectivamente idénticos a los artículos 53 y 54 del AEEE. Complementariamente, el Reglamento (CE) N° 1/2003 “vela por la aplicación eficaz y uniforme” de las normas previstas en ambos artículos. El articulo 101 prohíbe “todos los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado interior”. El artículo 102, prohíbe “la explotación abusiva, por parte de una o más empresas, de una posición dominante en el mercado interior o en una parte sustancial del mismo”.

4 El 2 de octubre de 2015 Google completó su reorganización corporativa. Desde entonces, pasó a ser una empresa subsidiaria de Alphabet. Alphabet posee una estructura accionaria tripartita. Las acciones ordinarias Clase A conceden 1 voto por acción. Las acciones ordinarias Clase B, permiten 10 votos por acción. Las acciones Clase C, por el contrario, no otorgan derecho a voto. Larry Page, Sergey Brin y Eric E. Schmidt detentan el 92.8% de las acciones Clase B. Esto representa el 56,5% del poder para elegir directivos o decidir transacciones corporativas, como adquisiciones o venta de activos. El 69.96% del capital perte-

nece a instituciones financieras, fondos mutuos de inversión y otros inversionistas institucionales. Entre ellos: The Vanguard Group, Inc. (6.54%); Blackrock Inc. (5.82%); State Street Corporation (3.36%); Price Associates Inc. (3.31%); FMR, LLC (2.55%); JP Morgan Chase & Company (1.08%); Invesco Ltd. (1.07%).

5 Sobre el funcionamiento del motor de búsqueda ver Google (2021).

6 Google AdWords fue rebautizada como Google Ads el 24 de julio de 2018.

catálogo. Cuando el usuario ingresa una solicitud de búsqueda, otro programa informático calcula la relevancia entre el término buscado y el contenido del índice. Para ordenar los resultados orgánicos Google utiliza un algoritmo específico llamado *PageRank*. *PageRank* determina la importancia de una web basándose en la cantidad de enlaces, dirigidos hacia ese sitio, desde otras páginas existentes. Este criterio, sumado a otros mecanismos de ajuste, determinan el lugar que ocupará una web en el ranking de resultados orgánicos (BRIN; PAGE, 1998). Google no cobra a los sitios web por su inclusión dentro de los resultados orgánicos, ni acepta ningún pago para afectar su ubicación en el ranking.

Los resultados auspiciados por publicidad, por el contrario, provienen de una plataforma de subastas en tiempo real llamada *AdWords*[6]. *AdWords* permite a los anunciantes asociar su mensaje publicitario a los términos de búsqueda ingresados por los usuarios. Posteriormente, cada publicidad es ordenada en un ranking dependiendo de dos factores: el precio máximo que el anunciante estaría dispuesto a pagar por cada click en su anuncio; y la probabilidad estadística de que la publicidad reciba un click al ser asociada a cierto término de búsqueda. Una mejor ubicación en el ranking de *AdWords* incrementa la visibilidad del mensaje publicitario dentro de los resultados de búsqueda. Cuando un usuario entra al enlace del resultado auspiciado, y se dirige al sitio web del auspiciante, Google percibe una remuneración por cada click.

Por último, los resultados de búsqueda especializados agrupan categorías de productos, servicios o información específica. *Google News*, por ejemplo, es un agregador de noticias automatizado que rastrea la información de los medios de comunicación en línea. *Google Finance* recopila información corporativa. *Google Flights* busca y compara precios de pasajes aéreos. Algunos de los servicios de búsqueda especializados se basan en la inclusión paga. Los propietarios de los sitios web acuerdan con Google para aparecer dentro de los resultados a cambio del pago por click.

En 2002 Google lanzó su servicio comparativo de compras en EE.UU., denominado por entonces, como *Froogle*. *Froogle* operaba como un sitio web independiente. No cobraba por la inclusión de productos y era monetizado por publicidad. El servicio se extendió en octubre del 2004 al Reino Unido y, en noviembre, a Alemania. En 2007, *Froogle* fue renombrado como *Google Product Search*, e incorporó nuevas funciones: imágenes de los productos, precios y enlaces a las webs del vendedor. En 2008 ya operaba en el Reino Unido y Alemania; en 2010 en Francia; y en 2011, en Italia, Holanda y España.

En 2012 el servicio fue rebautizado definitivamente como *Google Shopping*. Pasó de ser monetizado por publicidad a la inclusión paga en sus resultados. También fue integrado al motor de búsqueda, además de permanecer como un sitio web independiente. En la visualización de los resultados, *Google Shopping* aparecía por encima de los resultados orgánicos, con imágenes dinámicas e información adicional sobre el producto (Figura 1).

En febrero de 2013, el servicio se amplió a República Checa, Francia, Alemania, Italia, Holanda, España y el Reino Unido. En noviembre a Austria, Bélgica, Dinamarca, Noruega, Polonia y Suecia. Finalmente, en 2016, *Google Shopping* llegó a Irlanda.

5 Definición de mercado y posición dominante

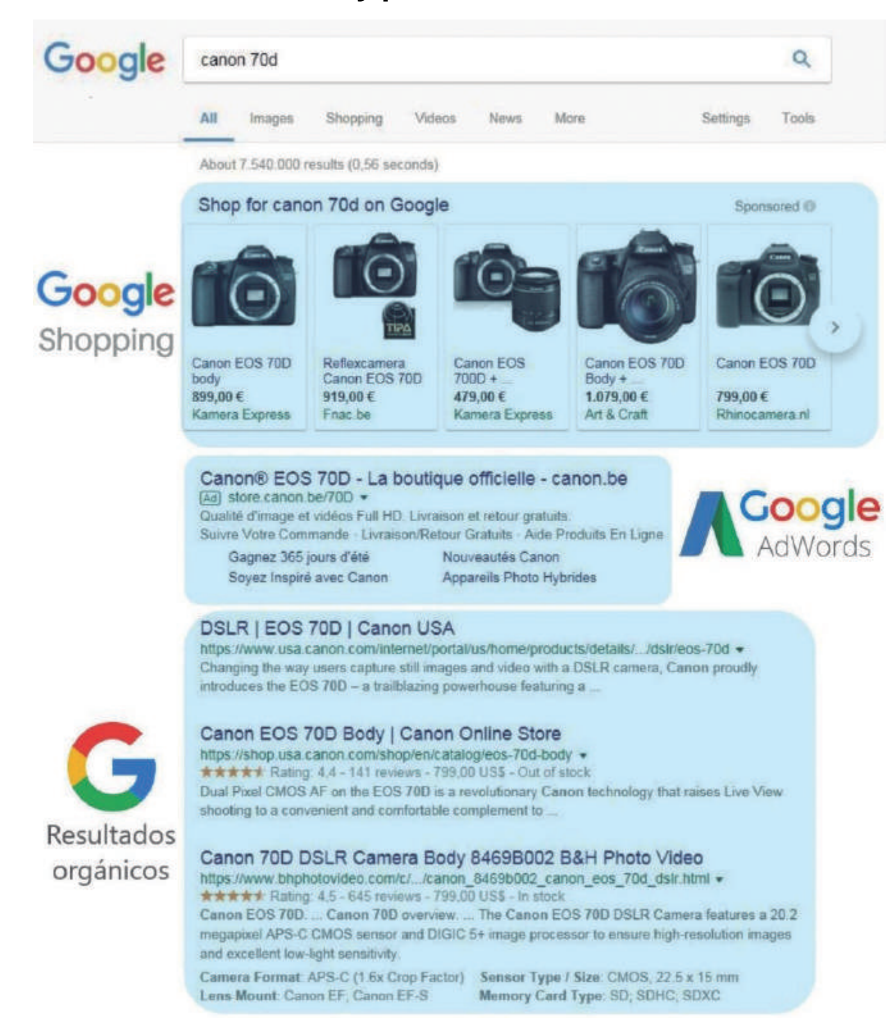


Figura 1 – Visualización de Google Shopping dentro de los resultados del motor de búsqueda

Fuente: Elaboración propia.

En el caso contra *Google Shopping*, la Comisión definió dos mercados relevantes. Por un lado, el mercado de los servicios generales de búsqueda. Por el otro, el mercado de los servicios comparativos de compras.

5.1 *Servicios generales de búsqueda*

La prestación de servicios generales de búsqueda constituye una actividad económica, independientemente de que no se pague un precio monetario por su uso. Utilizar los servicios de Google supone aceptar una relación contractual que autoriza la extracción, recolección, almacenamiento y análisis de los datos

personales del usuario, de acuerdo a su política de privacidad[7]. Según esta política, Google almacena y reutiliza la información relativa al uso del buscador para mejorar la relevancia de las búsquedas y de la publicidad exhibida.

Además, como vimos, ofrecer el servicio de manera gratuita es una estrategia común de las plataformas multilaterales para construir una audiencia monetizable. El consumidor intercambia su información personal por la utilización del servicio. La plataforma recolecta y analiza los datos para segmentar su base de usuarios y ofrecerla a los anunciantes.

Por último, si bien los motores de búsqueda no compiten en precio, si lo hacen en calidad. La relevancia de resultados, la velocidad de búsqueda, la simpleza de la interfaz, o la profundidad del índice catalogado, son algunos parámetros de la calidad del servicio.

La definición geográfica del mercado de los servicios de búsqueda tiene un alcance nacional. Esta delimitación obedece al hecho de que existen barreras idiomáticas. Además, extender el catálogo de sitios web, por fuera de las fronteras nacionales, implica un gran costo que, los servicios de búsqueda más pequeños, no pueden permitirse.

Google detenta una posición dominante, desde 2008, en cada mercado nacional de todos los países[8] que conforman el Espacio Económico Europeo (EEE)[9] (DG COMPETITION, 2017).

Las cuotas de mercado por volumen de uso (Gráfico 1) muestran que, a excepción de República Checa y Eslovenia, la participación de Google en los países del EEE siempre estuvo por encima del 85% desde 2008. En República Checa y Eslovenia, la cuota de mercado de Google se mantuvo sobre el 70% desde 2011 (DG COMPETITION, 2017).

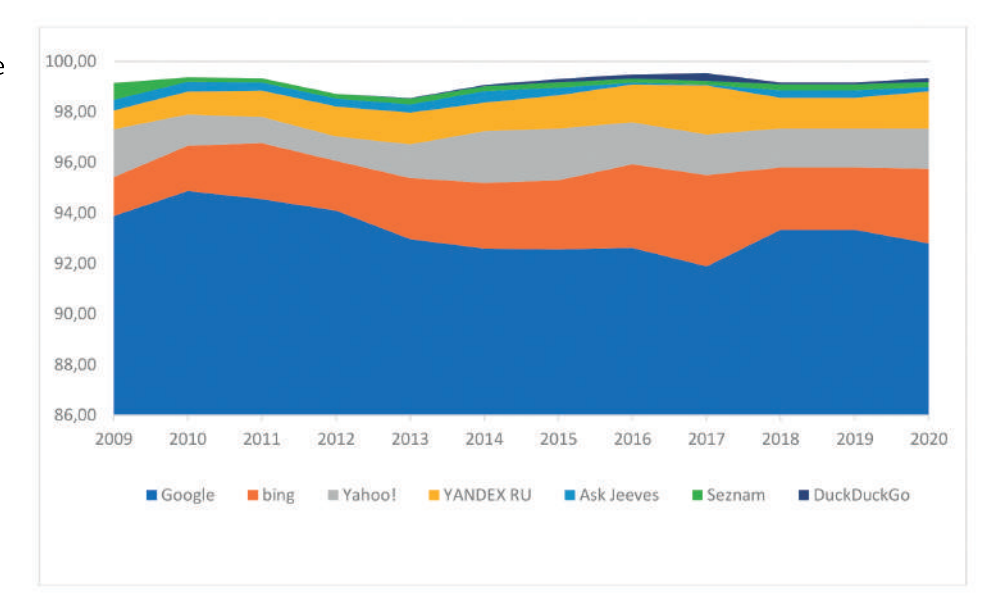
7 La política de privacidad de Google está disponible en: GOOGLE. Privacy policy. 2021. Disponible en: https://policies.google.com/privacy?hl=en. Acceso el 2 abr. 2021.

8 A excepción de República Checa, donde la posición dominante de Google existe desde 2011.

9 Los estados miembros de la UE son: Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, España y Suecia. El EEE extiende el mercado común europeo a los estados no miembros de la Unión: Islandia, Liechtenstein y Noruega. Suiza no es miembro de la UE ni del EEE, pero forma parte del mercado único. Al momento del fallo, el Reino Unido formaba parte de la UE.

Gráfico 1 – Cuotas de mercado por servicio general de búsqueda en los países del EEE (2009-2020)

Fuente: Elaboración propia en base a Statcounter (2021).



10 El rendimiento de escala creciente sucede cuando el costo promedio por unidad decrece al expandirse las ventas.

5.2 *Barreras de entrada*

En mercados multilaterales, la combinación entre las externalidades de red y las economías de escala crean poderosas barreras de entrada. Las plataformas presentan rendimientos de escala crecientes[10]. La prestación de sus servicios requiere costos fijos, mientras que los variables, son casi nulos. Incorporar un nuevo usuario al servicio no incrementa los costos proporcionalmente, es decir, el costo marginal es prácticamente cero. Esto permite ganar escala rápidamente y alcanzar poder de mercado.

El rendimiento creciente se invierte en los costos fijos para ofrecer un mejor servicio y atraer nuevos usuarios. En el caso de los servicios de búsqueda, el operador incumbente puede expandir su catálogo de sitios web a otros idiomas, reducir el tiempo de actualización del índice, perfeccionar los algoritmos de búsqueda, o mejorar la interfaz del usuario. Con una mayor base de consumidores, decrece el costo promedio por usuario, que posibilita un servicio más atractivo en precio y calidad. Los competidores, en tanto, no pueden ofrecer la calidad del incumbente sin afrontar los costos fijos para alcanzar su misma escala y base de consumidores.

El tamaño y la calidad de la base de datos, también funciona como una barrera de entrada que evita la competencia. Los buscadores almacenan y reutilizan la información sobre su uso para mejorar la relevancia de los resultados. Un mayor volumen de usuarios implica más términos buscados, más datos provenientes de sus interacciones, y una consecuente mejora en la calidad del servicio. Como la relevancia de los resultados se incrementa con la escala, la situación tiene a favorecer al operador incumbente por sobre el entrante.

Las externalidades, entre los anunciantes publicitarios y los usuarios del servicio, se constituyen en otra ventaja competitiva del incumbente. Una mayor audiencia de usuarios incrementa el valor de la plataforma para los anunciantes. Esto permite incrementar el precio por publicidad, reinvertir las ganancias en la plataforma para mejorar el servicio, y atraer más usuarios todavía.

Esta combinación de factores provoca estructuras de mercado altamente concentradas. El proceso competitivo pasa de la competencia *en* el mercado a la competencia *por* el mercado.

5.3 *Servicios comparativos de compras*

Los servicios comparativos de compras constituyen un mercado relevante distinto de los servicios generales de búsqueda. Son servicios especializados para encontrar productos, y comparar sus precios y características, entre las ofertas del comercio electrónico. También proveen acceso al sitio web del vendedor.

Desde el punto de vista de la demanda, los servicios comparativos de compras no son sustituibles por los motores de búsqueda. Los primeros proveen resultados específicos dentro de su área de especialización. Los segundos, realizan búsquedas en toda la web y proporcionan resultados más

11 La conducta anticompetitiva tuvo lugar en 13 países. Desde enero del 2008, en el Reino Unido y Alemania; desde octubre del 2010, en Francia; desde mayo del 2010, en Italia, Holanda y España; desde febrero del 2013, en República Checa; y, desde noviembre del mismo año, en Austria, Bélgica, Dinamarca, Noruega, Polonia y Suecia.

generales, sin limitarse a categorías de contenido. El catálogo de búsqueda de ambos servicios también se compone de manera diferente. Mientras que el motor de búsqueda se basa en un proceso de indexación automatizado, los servicios comparativos obtienen su base de datos de la información proporcionada por los vendedores del producto. Además, los motores de búsqueda se monetizan con publicidad. Los servicios comparativos, en cambio, se financian con la inclusión paga en sus resultados, o mediante una comisión por la venta del producto.

Si bien es cierto que los resultados buscados en ambos servicios pueden superponerse, estos funcionan como complementos, antes que sustitutos. Los motores de búsqueda permiten buscar resultados relevantes en todas las categorías disponibles a la vez. Los servicios comparativos de compras, en tanto, incluyen funcionalidades específicas que no existen en los primeros. Debido a la generalidad de los motores de búsqueda muchos usuarios encuentran los servicios comparativos a través de ellos.

Desde el punto de vista de los comerciantes, el servicio de búsqueda auspiciado por publicidad, que ofrecen los motores de búsqueda, también es complementario al servicio comparativo. Solo una pequeña cantidad de productos puede incluirse dentro de la especificidad de los servicios comparativos. Por el contrario, casi cualquier producto puede publicitarse en los resultados auspiciados.

La definición geográfica del mercado de los servicios comparativos tiene un alcance nacional. Además de las barreras idiomáticas, los productos que componen el catálogo de búsqueda suelen provenir de comerciantes que operan a nivel nacional. La venta y el mercadeo de estos también están sujeta a las leyes específicas de cada país.

6 Abuso de posición dominante

De acuerdo a la Comisión, la conducta anticompetitiva de Google consistió en favorecer el posicionamiento y la visualización de *Google Shopping* dentro de los resultados orgánicos del motor de búsqueda. La infracción constituye un abuso de su posición dominante en trece mercados nacionales[11] porque desvió y redujo el tráfico, desde los resultados orgánicos del buscador, hacia las páginas de los servicios comparativos de la competencia. Simultáneamente, a la inversa, incrementó el tráfico desde los resultados del buscador hacia *Google Shopping*. Esta práctica distorsionó la competencia, tanto en el mercado de los servicios generales de búsqueda, como en el de los servicios comparativos de compras (DG COMPETITION, 2017).

Google utiliza su algoritmo *PageRank* para ordenar los resultados orgánicos en función de la relevancia del término buscado. Los sitios web de los servicios comparativos rivales aparecen dentro de estos resultados. *PageRank* posee una serie de mecanismos de ajuste que determinan el lugar

que ocupará una web en el ranking final de resultados. Google mantiene un conjunto de directrices de calidad para catalogar el contenido de la web. No respetarlas puede provocar que "un sitio se elimine por completo del índice, o se vea afectado por una acción algorítmica contra spam, y no aparezca en los resultados, ni en ninguno de los sitios asociados de Google".[12]

Google utiliza algoritmos dedicados para identificar y degradar automáticamente los sitios web que no cumplen con sus directrices. Entre 2011 y 2013 introdujo tres de ellos, llamados Panda, Penguin y Hummingbird. Panda fue lanzado el 23 de febrero del 2011 en EE.UU.; se extendió a las webs de habla inglesa el 11 de abril; y a todos los países del EEE, el 12 de agosto del mismo año. Este algoritmo fue diseñado para mejorar la calidad de las páginas listadas dentro de los resultados orgánicos de búsqueda.[13] Una de sus funciones es priorizar el contenido web original sobre el copiado de otros sitios, para evitar páginas duplicadas.

Esta actualización, sin embargo, degrada el posicionamiento de los servicios comparativos de compras dentro del ranking de resultados. Ya que los servicios comparativos funcionan como agregadores de las webs de cada vendedor, Panda considera como contenido original el de estas últimas por sobre las primeras. En consecuencia, los sitios de los servicios comparativos de compras pierden visibilidad dentro los resultados orgánicos de Google y el tráfico hacia sus portales desde el buscador.

La mayoría de los servicios comparativos más importantes del Reino Unido, Alemania, Francia, Italia y España, experimentaron una súbita caída en su índice de visibilidad dentro de los resultados de Google a partir del 2011, cuando Panda comenzó a funcionar en cada país del EEE (DG COMPETITION, 2017, p. 80). De acuerdo a la información proporcionada por Google a la Comisión, entre noviembre del 2014 y octubre del 2015, el porcentaje de servicios comparativos listados dentro de los resultados orgánicos disminuyó sensiblemente en los 13 países en los que la conducta tuvo lugar (DG COMPETITION, 2017, p. 90). Entre 2015 y 2017, el ranking promedio de los servicios comparativos dentro de los resultados orgánicos, se desplomó hacía la segunda página del buscador e, incluso, más allá (DG COMPETITION, 2017, p. 97).

Al mismo tiempo, Google ofreció un trato preferencial a su propio servicio comparativo de compras. En primer lugar, *Google Shopping* no es sometido a los mismos mecanismos de ajuste que padece la competencia mediante *Panda*. En segundo término, la visualización de *Google Shopping* tiene un lugar de privilegio en el buscador, destacado por encima de los resultados orgánicos, con imágenes atractivas de los productos, e información adicional dinámica. Los servicios de comparativos de la competencia, en cambio, solo pueden ser visualizados como un enlace azul más, listado entre los resultados orgánicos.

12 Directrices para web masters de Google: GOOGLE. Webmasters Guidelines. Google Search Central. Disponible en: https://support.google.com/webmasters/answer/35769?hl=en. Acceso el 2 abr. 2021.

13 Los parámetros funcionamiento de Panda están disponibles en: GOOGLE. More guidance on building high-quality sites. Google Search Central, 2011. Disponible en: https://webmasters.googleblog.com/2011/05/more-guidance-on-building-high-quality.html. Acceso el 2 feb. 2021.

De esta forma, Google desvió y redujo el tráfico desde los resultados del buscador hacia las páginas de los servicios comparativos de la competencia, al tiempo que incrementó el tráfico desde el buscador, hacia *Google Shopping*. Los servicios comparativos rivales dependen del tráfico para competir entre sí. El volumen de tráfico atrae a los vendedores dispuestos a publicitar sus productos y, por lo tanto, genera ganancias. Estas ganancias, a su vez, pueden reinvertirse para mejorar la calidad del servicio. La cantidad de tráfico también perfecciona la relevancia de las búsquedas y aumenta las reseñas de los compradores.

Una significativa porción del tráfico total de los servicios comparativos proviene de los resultados orgánicos de Google. La mayoría de los usuarios comienza allí su búsqueda al momento de realizar una compra. Debido a su posición dominante en el mercado de los motores de búsqueda, Google funciona como un cuello de botella hacia los servicios comparativos. Controlar el flujo del tráfico hacia la competencia le otorga un poder en mercados adyacentes.

Los servicios comparativos, en tanto, no pueden reemplazar efectivamente el tráfico orgánico proveniente de Google con otras fuentes. Sustituir el tráfico de los resultados orgánicos, por el de los resultados auspiciados por publicidad, por ejemplo, no resulta económicamente viable. Mientras que la inclusión en los primeros es gratuita, es necesario pagar para ser incluido en los segundos. El tráfico desde *AdWords* solo puede ser un sustituto a cambio de un incremento de costos para los servicios comparativos. Las aplicaciones móviles tampoco son una fuente posible para reemplazar el tráfico orgánico. La aplicación implica costos de desarrollo y su descarga depende de una fuerte presencia de la marca en el consumidor, que los servicios comparativos no tienen. Incrementar el tráfico directo, por último, también resulta difícil por la misma razón. Posicionar la marca requiere grandes inversiones en marketing, durante un largo periodo de tiempo, y sin ninguna garantía de éxito.

7 Efectos anticompetitivos

La conducta de Google tiene varios efectos anticompetitivos en el mercado de los servicios comparativos de compras. En primer lugar, podría provocar el cese total de las actividades de la competencia. Esto le permitiría imponer y mantener tarifas más altas a los comerciantes por el uso de *Google Shopping*. Estos últimos transferirían su incremento de costos a los precios finales pagados por el consumidor.

En segundo lugar, la práctica anticompetitiva reduce los incentivos a la innovación. Por un lado, los servicios de la competencia solo estarían dispuestos a invertir en mejoras al contar con la certeza de atraer un volumen de tráfico suficiente para competir con *Google Shopping.* Por el otro, Google tampoco tendría la necesidad de mejorar su propio servicio, ante la ausencia de una

genuina competencia basada en méritos. De este modo, la reducción en la cantidad y/o calidad de la oferta de servicios comparativos impediría la posibilidad de que los usuarios accedan a resultados de búsqueda más relevantes.

En cuanto al mercado de los servicios generales de búsqueda, la conducta de Google también implica efectos anticompetitivos. Al privilegiar el posicionamiento y la visualización de *Google Shopping* en los resultados de búsqueda, Google protege una parte de las ganancias que genera con el motor de búsqueda. Estas ganancias podrían disputarse por un servicio comparativo rival si no existiera la integración vertical entre el buscador y *Google Shopping*.

Como solución, la Comisión impuso el cese de la conducta a Alphabet. La sentencia dictaminó que *Google Shopping* debía sujetarse al mismo proceso de posicionamiento y visualización que los servicios ofrecidos por la competencia dentro de los resultados orgánicos de Google. El proceso debería incluir, necesariamente, todos los elementos que influyan en la visibilidad, el ranking y el formato gráfico de los resultados. Entre las exigencias de la Comisión se ordena modificar los estándares de relevancia, los algoritmos de clasificación, y los mecanismos de ajuste y degradación del contenido. Al mismo tiempo, se obliga a equiparar el emplazamiento visual de los resultados, la granularidad de la información y su posibilidad de interacción con los usuarios.

8 El caso Android

El 18 de julio de 2018, la Comisión impuso otra multa a Google por vulnerar las normas antimonopolio de la UE. En esta ocasión, la cantidad ascendía a 4,34 mil millones de euros. La acusación consistía en imponer restricciones ilegales, a fabricantes de dispositivos Android y operadores de redes móviles, para consolidar su posición dominante en el mercado de los servicios generales de búsqueda (EUROPEAN COMMISSION, 2018).

La Comisión estableció que la conducta era contraría al artículo 102 del TFUE y el 54 del AEEE; y constituía, cuatro infracciones separadas (DG COMPETITION, 2018, p. 11):

1- distribuir, de manera atada, la aplicación móvil *Google Search*, a la tienda de aplicaciones móviles *Play Store*;

2- distribuir, de manera atada, el navegador móvil *Google Chrome*, a *Google Search* y la *Play Store;*

3- condicionar la licencia de la *Play Store* y *Google Search* a acuerdos anti-fragmentación que impiden, a los fabricantes de dispositivos móviles, vender aparatos con versiones modificadas de Android;

4- repartir parte de sus ganancias, entre fabricantes de equipos y operadores de redes móviles, por no preinstalar ningún servicio de búsqueda de la competencia.

9 El ecosistema Android

Android es un sistema operativo para dispositivos móviles. El 11 de julio del 2005, Google adquirió la empresa responsable de su desarrollo por 50 millones de dólares (CALLAHAM, 2019). El 5 de noviembre del mismo año, lideró la fundación de *Open Handset Alliance*[14] (OHA), una alianza comercial de 84 compañías dedicada a crear estándares abiertos para aparatos móviles.

En 2008, Google lanzó la primera versión comercial de Android bajo licencia de código abierto[15]. En principio, la licencia permite que cualquiera pueda crear versiones modificadas de Android y adaptarlas a los requerimientos técnicos de cada dispositivo.

Android funciona como una plataforma multilateral. Reúne a los fabricantes de dispositivos, en un lado del mercado, con los desarrolladores de aplicaciones y anunciantes publicitarios, en el otro. Google no cobra a los fabricantes por adoptar su sistema operativo. En cambio, monetiza su valor a través de los desarrolladores y los anunciantes. Recibe un porcentaje fijo de las ganancias de los desarrolladores por distribuir sus aplicaciones en Android. Además, percibe un ingreso adicional mediante *AdMob*, una plataforma operada por Google, que permite emplazar publicidad en aplicaciones móviles para que sean monetizadas por sus creadores.

Liberar el código de Android y ofrecer su licencia gratuitamente fue una estrategia clave para promover su adopción y atraer fabricantes, operadores móviles y desarrolladores de aplicaciones hacia la OHA. La adopción del ecosistema por los usuarios posibilitó, al mismo tiempo, crear una sinergia entre Android y el servicio de búsqueda del que Google obtiene la mayoría de sus ingresos.

Google es el principal responsable del desarrollo del código Android. Determina sus nuevas funcionalidades, decide unilateralmente cuándo estará disponible para el resto de la comunidad de programadores, y controla los estándares de compatibilidad.

9.1 *Elementos del ecosistema*

La *Play Store* es la tienda de aplicaciones móviles de Google, disponible en Android, desde 2008. Llamada previamente *Android Market*, fue rebautizada en marzo del 2012.

A diferencia de otras aplicaciones, la *Play Store* no puede descargarse. Debe ser preinstalada por el fabricante del dispositivo para que el usuario acceda a ella. Google no prohíbe la preinstalación de otras tiendas de aplicaciones, pero los desarrolladores de software no pueden distribuir tiendas alternativas a través de la *Play Store*.

Para acceder a la *Play Store* el usuario debe disponer de una cuenta asociada a Gmail, el servicio de correo electrónico de Google. Además de des-

14 La OHA cuenta con fabricantes de dispositivos móviles como Samsung, Motorola, LG o Sony; desarrolladores de aplicaciones, como Esmertec, LivingImage, Myriad o SONiVOX; operadores de redes móviles, como T-Mobile, Telefónica S.A, Sprint Nextel o China Mobile; y fabricantes de chips, como Intel, Nvidia, Qualcomm o Synaptics, entre otros.

15 Los detalles sobre el Android Open Source Project están disponibles en: ANDROID OPEN SOURCE PROJECT. Disponible en: https://source.android.com/. Acceso el 2 feb. 2021

cargar aplicaciones, tanto de Google como de terceros, la *Play Store* permite actualizarlas, evaluarlas, y comprar aquellas funcionalidades que no se ofrecen de manera gratuita.

Google Play Services (GPS), por su parte, es un conjunto de software propietario que provee servicios en segundo plano y APIs[16] para la integración de las aplicaciones en Android. Lanzado en 2012, este software permite, a las aplicaciones de Google y las desarrolladas por terceros, interactuar entre sí. Sin el acceso a estos servicios, muchas de las aplicaciones en Android no podrían ejecutarse correctamente o no dispondrían de algunas de sus funcionalidades.

Si bien son productos distintos, la *Play Store* y *Google Play Services* están íntimamente relacionados. Google otorga la licencia de ambos, en conjunto, dentro del paquete *Google Mobile Services* (GMS). Además, *Google Play Services* se instala automáticamente a través de la *Play Store*, sin requerir la participación del fabricante del dispositivo.

9.2 *El control sobre el ecosistema*

Para asegurar la cohesión y el control sobre el ecosistema, Google mantiene distintos acuerdos con cada uno de sus integrantes. Ofrece, de manera gratuita, la licencia de Android a los fabricantes de dispositivos. Así, permite personalizarlos hasta cierto punto, a cambio del compromiso a no fragmentar el sistema operativo. A los operadores de redes móviles se les permite añadir aplicaciones específicas para la suscripción a sus servicios. Adicionalmente, Google comparte sus ingresos con algunos de ellos por la exclusividad de preinstalar Google Search. Por último, Google genera incentivos para los desarrolladores de aplicaciones: más desarrolladores incrementan el atractivo de Android para los usuarios; más usuarios, atraen nuevos desarrolladores.

Con el fin de lograr un estricto control, Google utiliza una compleja red de acuerdos legales, la licencia de Android, un conjunto de aplicaciones propietarias y sus derechos de propiedad intelectual.

La licencia gratuita de Android no autoriza a los fabricantes de dispositivos a distribuir las aplicaciones propietarias de Google, como Google Search, Google Chrome, la Play Store o Google Play Services. Tampoco permite, a ningún integrante del ecosistema, utilizar la marca Android o cualquier otra en poder de Google. Para obtener esos derechos, cada integrante debe entrar en un acuerdo para la distribución de aplicaciones. Sin embargo, un requisito previo es asumir obligaciones anti-fragmentación.

16 Una API (application programming interface) o, interfaz de programación de aplicaciones, es un conjunto de subrutinas, funciones y procedimientos que ofrece cierta biblioteca para ser utilizado por otro software. Es un conjunto de reglas (código) y especificaciones que las aplicaciones pueden seguir para comunicarse entre ellas sirviendo de interfaz entre programas diferentes.

9.2.1 *Acuerdos anti-fragmentación*[17]

Todos los integrantes del ecosistema asumen tres obligaciones anti-fragmentación:

1- Los fabricantes de dispositivos se comprometen a distribuir exclusivamente aparatos compatibles con Android. Los desarrolladores de software asumen distribuir aplicaciones exclusivamente para dispositivos compatibles con Android.

2- No realizar ninguna acción que pueda causar la fragmentación de los distintos componentes del sistema operativo.

3- No distribuir el kit de desarrollo de software (SDK) derivado de Android, ni crear o promocionar, ningún kit de terceros. Este grupo de herramientas, junto a la licencia de código abierto, permitiría desarrollar versiones de Android alternativas a las autorizadas por Google.

Mediante estas tres obligaciones, cada socio del ecosistema se compromete no solo a distribuir productos compatibles con Android. También asume el compromiso de no distribuir los incompatibles. Google decide, unilateralmente, las características[18] de los dispositivos compatibles con una prueba técnica[19] que cada fabricante debe pasar si desea instalar Android en ellos.

9.2.2 *Acuerdos por distribución de aplicaciones*

Los acuerdos de distribución otorgan el derecho a los fabricantes de preinstalar y distribuir las aplicaciones de Google en sus dispositivos. También extienden la licencia a fabricantes subcontratados encargados de desarrollo, evaluación y testeo de los aparatos. Además, autorizan el uso de la marca Android y la del resto de los productos de Google.

A cambio, los fabricantes asumen una serie de obligaciones. En primer lugar, emplazar, por defecto, *Google Search,* la *Play Store* y el resto de las aplicaciones Google, en la pantalla de inicio del dispositivo. En segundo lugar, establecer el servicio de búsqueda de Google, por defecto, en cada modo de acceso a la web. Por último, los fabricantes deben configurar un identificador –*Client ID*– en cada dispositivo. Este código alfanumérico, de carácter único, corresponde a cada aparato provisto con el paquete *Google Mobile Services*. Se utiliza para monitorear el uso de las aplicaciones móviles asociadas al aparato de cada usuario.

Los acuerdos para la distribución de aplicaciones suelen extenderse por un plazo de cinco años. Google puede terminarlos, unilateralmente en cualquier momento, en caso de que el fabricante incumpla algunas de sus condiciones.

17 A partir de 2018, los acuerdos anti-fragmentación (Anti-Fragmentation Agreements o AFAs) fueron rebautizados como compromisos de compatibilidad (Android Compatibility Commitments o ACCs). Sus términos están disponibles en: ANDROID. Manufacturer Guide for Long-Term Android Security. Android Open Source Project. Disponible en: https://source.android.com/devices/automotive/security/mfg_guide. Acceso el 2 feb. 2021.

18 Los requerimientos técnicos de compatibilidad para los dispositivos móviles pueden descargarse de: ANDROID. Android Compatibility Definition Document. Android Open Source Project. Disponible en: https://source.android.com/compatibility/cdd. Acceso el 2 feb. 2021.

19 Los detalles sobre la prueba de compatibilidad para los fabricantes de equipos están disponibles en: ANDROID. Compatibility Test Suite. Android Open Source Project. Disponible en: https://source.android.com/compatibility/cts. Acceso el 2 feb. 2021.

9.2.3 *Acuerdos por reparto de ingresos*

Entre el 1° de mayo del 2010 y el 31 de octubre del 2015, Google acordó repartir parte de sus ingresos con seis fabricantes de dispositivos y cuatro operadores de redes móviles. Estos, a cambio, se comprometían a no preinstalar ningún servicio de búsqueda, perteneciente a la competencia, dentro de un porfolio acordado de dispositivos. De esta manera, el tráfico generado a través de *Google Search,* y monitoreado mediante el *Client ID* de cada aparato, aseguraba una fracción de las ganancias a los socios de Google.

El alcance geográfico del acuerdo con los fabricantes de dispositivos era mundial. El de los operadores móviles, en tanto, se limitaba a sus regiones de operación o a los países negociados entre las telefónicas y Google. A partir de marzo del 2013, los acuerdos cambiaron en el territorio de la UE, de ingresos por porfolio de dispositivos a ingresos por dispositivos específicos.

10 Definición de mercado y posición dominante

En el caso contra Android, la Comisión definió cuatro mercados relevantes: 1- el mercado de servicios generales de búsqueda; 2- el mercado de sistemas operativos móviles con licencia; 3- el mercado de tiendas de aplicaciones móviles compatibles con Android; y 4- el mercado de navegadores móviles para sistemas operativos no específicos (DG COMPETITION, 2018, p. 56).

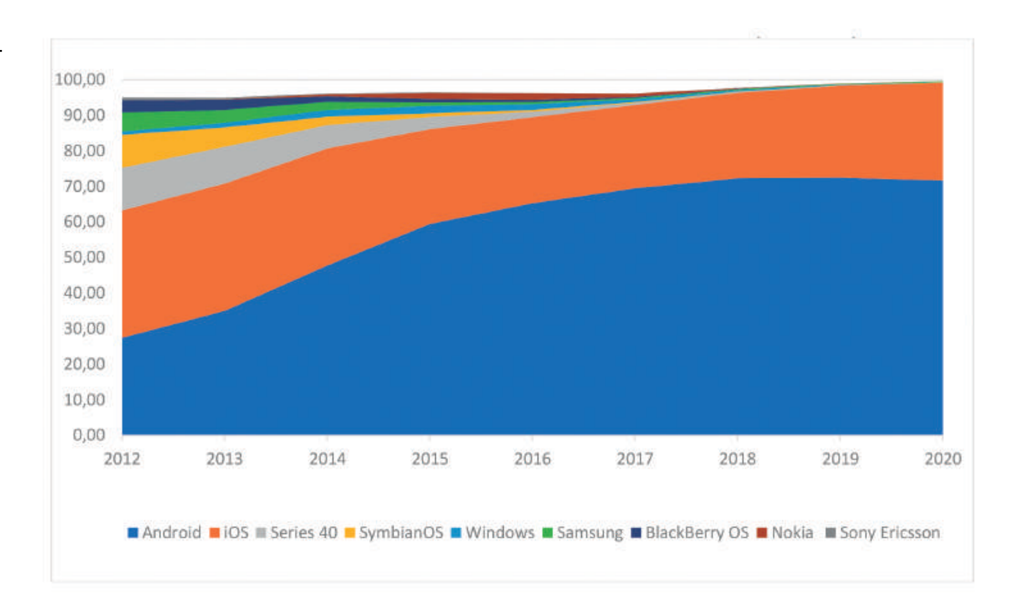
Como vimos en el caso contra *Google Shopping*, la definición geográfica del mercado de los servicios generales de búsqueda tiene un alcance nacional. Además, no existe ninguna diferencia entre las búsquedas provistas mediante PC o los dispositivos móviles. Desde la perspectiva de la oferta, por más de que la interfaz difiera, la tecnología subyacente es básicamente la misma.

La definición geográfica del resto de los mercados, en cambio, tiene un alcance mundial excluyendo China. Esto se debe a que las condiciones de competencia en el país asiático son diferentes. La mayoría de las aplicaciones de Google, como *Google Search*, *Google Maps*, *YouTube* y la *Play Store*, no se encuentran disponibles en China. Los fabricantes de dispositivos y operadores móviles chinos comercializan, en su país, aparatos con versiones de Android alternativas a las aprobadas por Google porque no asumen obligaciones anti-fragmentación. Google tampoco ofrece su servicio de búsqueda en China desde el 2010, cuando abandonó ese mercado.

Como se mencionó en el caso contra *Google Shopping*, Google detenta una posición dominante, en cada mercado nacional de servicios de búsqueda del EEE, desde 2008 (Gráfico 1). Lo mismo sucede, a escala mundial, en el mercado de los sistemas operativos móviles a partir del 2011 (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Cuotas de mercado mundial en sistemas operativos móviles (2012–2020)

Fuente: Elaboración propia en base a Statcounter (2021).

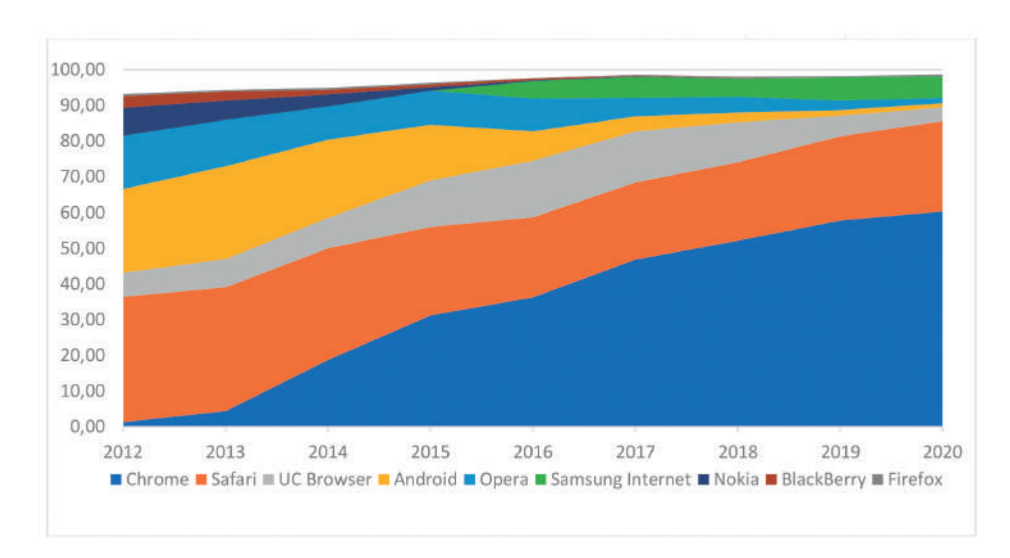


En el mercado de las tiendas de aplicaciones móviles, la *Play Store* se mantiene por encima del 90% de los dispositivos vendidos desde el 2011, porque es preinstalada por los fabricantes que asumen las obligaciones anti-fragmentación. La *Galaxy Apps* de Samsung y la *Amazon Appstore* son actores marginales en este mercado (DG COMPETITION, 2018).

Finalmente, en el mercado de navegadores móviles, Google detenta una posición dominante con *Google Chrome*, desde 2015 (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Cuotas de mercado mundial en navegadores móviles (2012–2020)

Fuente: Elaboración propia en base a Statcounter (2021).



11 Abuso de posición dominante y efectos anticompetitivos

Para sustentar los argumentos contra la conducta anticompetitiva del caso Android, el equipo económico[20] de la Dirección General de la Competencia, se basó en la teoría de la exclusión de mercado provocada por la distribución atada[21] de productos (KOTZEVA *et al*., 2019). Particularmente, en los

20 El equipo económico de la DGC está formado por 30 economistas. El equipo proporciona orientación sobre cuestiones metodológicas en la aplicación de las normas de competencia de la UE. Contribuye en

modelos de Choi y Stefanadis (2001); Choi y Jeon (2016, 2020); Etro & Caffarra (2017); y De Cornière y Taylor (2018).

La premisa básica es que los tres acuerdos contractuales impuestos por Google le permiten atar su tienda de aplicaciones móviles al motor de búsqueda. Esto otorga incentivos económicos a los fabricantes para preinstalar exclusivamente este paquete de aplicaciones -por defecto- en sus dispositivos, excluir a los rivales de Google, y consolidar su posición dominante en el mercado de los servicios de búsqueda. Al mismo tiempo, los acuerdos impiden el desarrollo de versiones alternativas de Android a las autorizadas por Google (ETRO; CAFFARRA, 2017).

Desde el 1° de enero del 2011 Google distribuyó, de manera atada, su aplicación de búsqueda *Google Search* a la *Play Store*. Desde el 1° agosto del 2012, hizo lo mismo con su navegador web *Google Chrome*. Cuando un monopolista condiciona la oferta de un producto primario a otro bien, puede excluir a sus rivales de un mercado adyacente (WHINSTON, 1990). Debido a los altos costos fijos para desarrollar un servicio de búsqueda y alcanzar una escala rentable, la distribución atada de *Google Search* impide el ingreso de la competencia al mercado.

Tanto *Google Search* como *Google Chrome* son puntos de acceso, por defecto, al servicio ofrecido por Google. La preinstalación es un importante canal de distribución para las aplicaciones móviles que incrementa su uso. Los servicios de búsqueda de la competencia no pueden superar la ventaja que Google se asegura para sí. Los canales de distribución alternativos, como las descargas mediante la *Play Store*, o los acuerdos con navegadores web para incluir el servicio por defecto, simplemente no tienen el mismo alcance que la preinstalación de fábrica. Como el usuario privilegia las aplicaciones instaladas por defecto, Google se asegura la utilización de *Google Search* y *Google Chrome* llegando a él antes que sus rivales.

De acuerdo al modelo de Carlton y Waldman (2002), la oferta conjunta de la *Play Store* y *Google Search* dificulta la competencia. Los rivales de Google solo pueden competir ofreciendo una variante de ambas aplicaciones a la vez. El desarrollo de un paquete alternativo incrementa sus costos y ofrecer las aplicaciones, por separado, degrada la calidad de su oferta. Ya que ambas aplicaciones son complementarias, su distribución atada reduce los incentivos de inversión para desarrollar alternativas mejores. La innovación sería rentable únicamente en conjunto. Incrementar la calidad de una de las aplicaciones, y no la de ambas, dejaría el paquete en desventaja contra el ofrecido por Google (CHOI; STEFANADIS, 2001).

Basados en el modelo de Amelio y Jullien (2012), Choi y Jeon (2020) demuestran que una firma dominante, en un mercado multilateral primario, puede vincular su producto principal con otro accesorio, producido en un mercado adyacente, para disuadir la entrada a este último -de manera rentable-, cuando existen restricciones en los precios que pueden cobrarse.

casos particulares que involucran problemas económicos complejos y análisis cuantitativos. También colabora con el desarrollo de instrumentos de política general y asiste con casos pendientes ante los tribunales de la UE. El equipo se enfoca en tres áreas: antimonopolio, control de fusiones y ayuda estatal. El organigrama de la DGC puede consultarse en: EUROPEAN COMMISSION. Directorate-general for competition. 2021. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/organisation-chart-dg-comp_en.pdf. Acceso el 2 feb. 2021.

21 Las ventas atadas son prácticas anticompetitivas en la que se ofertan, de manera conjunta, bienes o servicios que por regla general son objeto de transacciones independientes, condicionando la adquisición de un producto a la compra obligatoria de otro bien. Sin embargo, Google no vende el sistema operativo Android, ni ninguno de sus componentes a los fabricantes de dispositivos móviles. No obstante, impone restricciones para su utilización. Por ese motivo, nos referiremos a “distribución atada” en lugar de “venta atada”, en este caso.

La idea central es que, si un motor de búsqueda rival pudiera subsidiar a los usuarios por la utilización de su producto, con ingresos provenientes de los anunciantes publicitarios, estaría en condiciones de competir contra Google. Sin embargo, el pago directo a los usuarios por instalar aplicaciones móviles resulta imposible. Google, por el contrario, puede subsidiar indirectamente a los usuarios de Android con los ingresos del motor de búsqueda. Al ofrecer su paquete de aplicaciones, en conjunto, y no cobrar la licencia a los fabricantes de dispositivos, Google disminuye el precio final de los equipos y promueve su servicio de búsqueda a la vez. Dispositivos más baratos contribuyen a la adopción del motor de búsqueda preinstalado en ellos por defecto; más usuarios incrementan el ingreso publicitario; más ingreso, finalmente, se invierte en mayores subsidios indirectos. Sin distribución atada, la restricción de precios permite la competencia. De lo contrario, la situación favorece a Google.

Por otro lado, las versiones no oficiales de Android representan una amenaza para Google. La licencia gratuita implica que los costos para desarrollar una alternativa nueva sean más bajos que los requeridos para crear un sistema operativo desde cero. Además, las similitudes entre las versiones oficiales y alternativas, también permiten adaptar las aplicaciones ya existentes mediante ajustes menores.

Por esta razón, Google ejerce un estricto control sobre las obligaciones anti-fragmentación desde 2011. Los compromisos asumidos por los fabricantes de dispositivos impiden, desarrollar o distribuir, versiones de Android no autorizadas por Google. Esta estrategia priva a los desarrolladores del principal canal de distribución para su software alternativo.

Impedir el acceso a las APIs propietarias es otra manera de restringir la competencia. Estas interfaces de programación permiten la interacción entre las aplicaciones dentro del ecosistema oficial de Android. Prohibir su uso a los desarrolladores alternativos impide adaptar las aplicaciones existentes a nuevos entornos. Restringir las APIs funciona como un control sobre los estándares de compatibilidad.

12 Conductas complementarias y dependencia recíproca

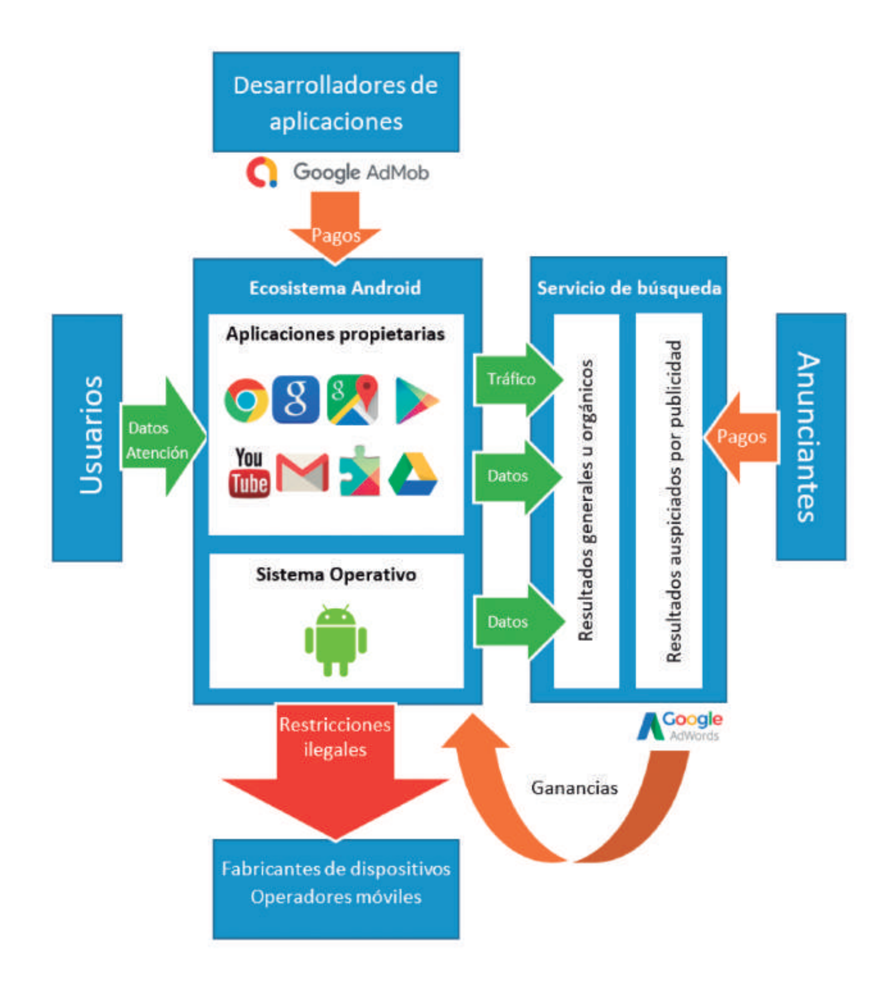
En suma, la relación entre las conductas anticompetitivas persigue un mismo fin: proteger y consolidar la posición dominante de Google en el mercado de los servicios generales de búsqueda (Figura 2).

Distribuir *Google Search* y *Google Chrome*, en conjunto con la *Play Store*, implica promover, por defecto, dos importantes puntos de acceso al servicio de búsqueda desde Android. Simultáneamente, imponer obligaciones anti-fragmentación previene que, ni los socios ni la competencia, desarrollen versiones alternativas del sistema operativo. Así, se evita un posible canal de distribución para las aplicaciones rivales fuera del control de Google. Por

último, los acuerdos para repartir ingresos con fabricantes y operadores móviles, impiden que los servicios de la competencia sean preinstalados junto a los de Google en Android.

Figura 2 – Relación entre los componentes del ecosistema Android y el servicio de búsqueda de Google

Fuente: Elaboración propia



Estas conductas son complementarias y crean una dependencia recíproca. Para adquirir el derecho a instalar las aplicaciones de Google, el fabricante debe entrar en un acuerdo de distribución. Para hacerlo, antes acepta las obligaciones anti-fragmentación. Del mismo modo, con el fin de entrar en un acuerdo por reparto de ingresos, es necesario firmar un acuerdo de distribución. Por lo tanto, también asumir obligaciones anti-fragmentación previamente.

Además, si un fabricante decidiera preinstalar exclusivamente otro servicio de búsqueda por defecto, ya no podría disponer las aplicaciones de Google, incluyendo la *Play Store*. Los acuerdos por reparto de ingresos y los de distribución de aplicaciones también están relacionados. Si un fabricante pretende parte de los ingresos del servicio de búsqueda de Google, no puede preinstalar únicamente *Google Search.* Debe, además, preinstalar el resto de las aplicaciones sin ninguna remuneración adicional.

Como remedio a las conductas anticompetitivas, la Comisión le prohibió a Google la distribución atada de aplicaciones. También estableció que su instalación y uso no debe estar sujeta a pagos o descuentos que restrinjan la libertad de elección de los fabricantes de dispositivos o los usuarios. Los acuerdos anti-fragmentación, por su parte, no pueden imponer obligaciones que afecten la libertad comercial de los fabricantes para vender dispositivos con versiones de Android alternativas a las autorizadas por Google. Finalmente, los acuerdos para repartir ganancias a cambio de la preinstalación exclusiva de servicios de búsqueda también quedaron prohibidos.

13 La reforma del marco jurídico antimonopolio

Las multas impuestas a Google por la Comisión Europea ascienden a € 2,42 mil millones, en el caso *Google Shopping*; y a € 4,34 mil millones, en el caso *Android*. Si bien las cifras parecen exorbitantes a priori, resultan insignificantes en términos relativos.

Los ingresos anuales de Google en 2020, por ejemplo, alcanzaron los 182.527 millones de dólares. El 47% de este total se explica por sus actividades en los Estados Unidos, mientras que el 30% proviene del mercado europeo (UNITED STATES, 2020). Las multas de la Comisión representan una porción mínima de los ingresos anuales de Google. La cifra es aún más pequeña si se tiene en cuenta que ambas conductas anticompetitivas se extendieron por casi una década.

La magnitud de la sanción económica y el hecho de que la estructura del mercado quedó inalterada obliga a preguntarse sobre la efectividad de los remedios adoptados por la Comisión. La simple prohibición de ciertas conductas anticompetitivas parece insuficiente si no se modifican sus condiciones de posibilidad. Por este motivo, la Comisión Europea inició un proceso legislativo para modificar sus leyes antimonopolio.

El 19 febrero del 2020, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, junto a la Comisaria de la Competencia, Margrethe Vestager, presentó la estrategia digital de la Unión Europea. La iniciativa contempla una serie de políticas que revelan la perspectiva del bloque sobre la regulación de los datos personales, la inteligencia artificial y las plataformas digitales, durante los próximos cinco años. El objetivo implícito es reducir la dependencia europea de las empresas extranjeras y fortalecer el sector tecnológico frente a sus rivales de Beijing y Silicon Valley.

La soberanía tecnológica incluye estrictas reglas de competencia en el mercado digital europeo. Actualmente, la Comisión evalúa sus leyes antimonopolio para adecuarlas a la era digital. El proyecto de la Ley de Servicios Digitales contempla “reglas *ex ante* para garantizar que los mercados, caracterizados por grandes plataformas con efectos significativos de red que

actúan como *gatekeepers*, sigan siendo justos y competitivos para innovadores, empresas y nuevos participantes" (EUROPEAN UNION, 2020).

El 2 de junio del 2020, la Comisión Europea abrió una consulta pública sobre la nueva Ley de Servicios Digitales. El proyecto abarca la seguridad en línea, la libertad de expresión y las condiciones de competencia en la economía digital.

La consulta incluye dos series de medidas. La primera se refiere a la prestación de servicios digitales en el mercado único europeo. Su objetivo es establecer normas claras y modernas sobre el papel y las obligaciones de los intermediarios en línea, con una amplia limitación de la responsabilidad por los contenidos creados por los usuarios.

La segunda medida aborda las condiciones de competencia en el mercado digital europeo, actualmente, "en manos de unas pocas plataformas que actúan como guardianes de su acceso" (EUROPEAN COMMISSION, 2020b).

En paralelo, la Comisión abrió una segunda consulta sobre un nuevo instrumento legal para garantizar la competencia. Esta herramienta se basa en un enfoque "global y holístico" de tres pilares: la aplicación rigurosa y continua de las normas vigentes; un nuevo instrumento jurídico para problemas estructurales que no puedan afrontarse eficazmente con las normas en vigor; y una regulación *ex ante* con requisitos adicionales para plataformas digitales que se desempeñen como guardianes de acceso al mercado (EUROPEAN COMMISSION, 2020a).

La regulación ex ante se dirige a grandes plataformas en línea con importantes efectos de red que impiden la entrada al mercado interno de la UE. Dichas plataformas tienen la capacidad de controlar ecosistemas de la economía digital al oficiar de intermediarios entre empresas y consumidores. Esta posición de privilegio les permite recolectar grandes cantidades de datos para desarrollar nuevos servicios y expandirse a mercados adyacentes. La concentración del mercado, la creciente dependencia de los negocios tradicionales, y el freno a la innovación tecnológica, son algunos de los efectos que atentan contra la soberanía tecnológica pretendida por la UE.

Debido a que los servicios de las plataformas exceden las fronteras nacionales, la intención de la Comisión es promover un marco jurídico a nivel europeo, para evitar la fragmentación regulatoria en el mercado digital de la Unión y proporcionar una aplicación más efectiva y coherente.

La regulación *ex ante* incluye tres propuestas (EUROPEAN COMMISSION, 2020c). En primer lugar, establecer una autoridad con facultades para recolectar información sobre las prácticas y el impacto de las plataformas en el mercado. En segundo término, adoptar un marco legal flexible específico para plataformas con significativos efectos de red que impiden la entrada al mercado. Su base de usuarios y la capacidad de utilizar datos de un mercado en otro son algunos criterios para identificar estos actores. Finalmente, se propone que las plataformas con posición dominante tengan prohibidas

ciertas prácticas comerciales que distorsionan la competencia. Entre ellas, el trato preferencial a servicios propios y la imposición de condiciones contractuales complementarias sin relación al servicio prestado. Estos desequilibrios podrían corregirse mediante normas adicionales caso por caso, al establecer obligaciones de acceso a los datos, requisitos específicos sobre su portabilidad o exigencias en materia de interoperabilidad. La sanción de la Ley de Servicios Digitales está programada para el 2021.

Mientras tanto, en Estados Unidos, la Comisión Federal de Comercio (FTC) y la División Antimonopolio del Departamento de Justicia (DOJ) llevan investigaciones separadas sobre la competencia entre plataformas digitales. El 20 de octubre del 2020, el DOJ presentó una demanda contra Google por “mantener ilegalmente un monopolio en el servicio general de búsqueda y la publicidad digital mediante prácticas anticompetitivas y exclusorias” (DOJ, 2020). Al igual que en el caso Android, la acusación se centra en los acuerdos de distribución que aseguran, por defecto, el acceso de privilegio al buscador en navegadores, teléfonos móviles, computadoras y dispositivos de búsqueda por comando de voz.

Por otra parte, el 6 de octubre del 2020, el Comité Judicial de la Cámara de Representantes publicó su informe sobre el estado de la competencia en el mercado digital. El diagnóstico es que unas pocas plataformas “controlan el acceso al mercado cobrando tarifas exorbitantes e imponiendo términos contractuales opresivos, para afianzar y ampliar su dominio a través de precios predatorios, conducta excluyente y auto preferencia por sus propias actividades” (HJC, 2020). Las recomendaciones del informe incluyen la separación estructural de las plataformas, un código de conducta con prácticas prohibidas y la modificación del marco jurídico antimonopolio y su modo de aplicación.

14 Conclusiones

En este contexto de reformas regulatorias, una tormenta perfecta parece arreciar sobre las empresas de Silicon Valley. El negocio de las plataformas, como Facebook y Google, queda atrapado entre los intereses geopolíticos de las potencias internacionales.

La soberanía tecnológica, pretendida por la Unión Europea, solo puede conseguirse mediante una estricta regulación económica de las empresas extranjeras. Al mismo tiempo, Washington se expone a que las normas de competencia, impuestas por Bruselas, se conviertan en el estándar regulatorio global.

De allí, la estratégica necesidad de tomar medidas en materia de competencia para no someterse a regulaciones foráneas de facto. Preservar la competitividad del sector resulta clave para ambos bloques en la disputa por la carrera tecnológica contra Beijing.

Referencias

AMELIO, A.; JULLIEN, B. Tying and Freebies in Two-sided Markets. **International Journal of Industrial Organization**, v. 30, p. 436, 2012.

BRIN, S.; PAGE, L. The PageRank Citation Ranking: Bringing Order to the Web. **Stanford InfoLab Publication Server**, ene. 1998.

CALLAHAM, J. **The history of Android OS**: its name, origin and more. 18 ago. 2019.

CARLTON, D. W.,; WALDMAN, M. The Strategic Use of Tying to Preserve and Create Market Power in Evolving Industries. **RAND Journal of Economics**, v. 22, n. 2, p. 194-220, 2002.

CHOI, J. P.; STEFANADIS, C. Tying, Investment, and the Dynamic Leverage Theory. **RAND Journal of Economics**, v. 32, n. 1, p. 52-71, 2001.

CHOI, J. P.; JEON, D.-S. A leverage theory of tying in two-sided markets with non-negative price constraints. **American Economic Journal: Microeconomics**, v. 13, n. 1, p. 283-337, 2020.

CHOI, J. P.; JEON, D.-S. A Leverage Theory of Tying in Two-Sided Markets. **CEPR Discussion Papers**, v. 11484, 2016.

DANTAS, Marcos. La Economía del Tiempo de Circulación Cero: las Plataformas de Internet. **Revista Herramienta Web**, n. 23, 2018.

DE CORNIÈRE, A.; TAYLOR, G. Upstream bundling and leverage of market power. **CEPR Discussion Papers**, v. 13083, 2018.

DG COMPETITION. **Antitrust Procedure CASE AT.39740 Google Search (Shopping)**. Brussels: European Commission, 2017.

DG COMPETITION. **Antitrust Procedure CASE AT.40099 Google Android**. Brussels: European Commission, 2018.

EDELMAN, B.; GERADIN, D. Android and Competition Law: Exploring and Assessing Google's Practices in Mobile. **European Competition Journal**, v. 12, n. 2-3, p. 159-194, 2016.

ETRO, F.; CAFFARRA, C. On the economics of the Android case. **European Competition Journal**, v. 13, n. 2, p. 282-313, 2017.

EUROPEAN COMMISSION. Digital Services Act package: ex ante regulatory instrument of very large online platforms acting as gatekeepers. **Have your say**, 2 jun. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. Antitrust: Commission consults stakeholders on a possible new competition tool. **Press corner**, 2 jun. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. Antitrust: Commission fines Google €2.42 billion for abusing dominance as search engine by giving illegal advantage to own comparison shopping service. **Press corner**, 27 jun. 2017 .

EUROPEAN COMMISSION. Antitrust: Commission fines Google €4.34 billion for illegal practices regarding Android mobile devices to strengthen dominance of Google's search engine. **Press corner**, 18 jul. 2018.

EUROPEAN COMMISSION. Commission launches consultation to seek views on Digital Services Act package. **Press corner**, 2 jun. 2020.

EUROPEAN UNION. **Shaping Europe's digital future**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020.

EUROPEAN UNION. Consolidated version of the Treaty on European Union. **Official Journal of the European Union**, 26 out. 2012.

EUROPEAN UNION. Council Regulation (EC) No 1/2003. **Official Journal of the European Communities**, 16 Dec. 2002.

EVANS, D. S. Platforms Economics: Essays on Multi-Sided Businesses. **Competition Policy International**, 2011.

GOOGLE. How Google Search Works (for beginners). **Google Search Central**. Disponible en: https://support.google.com/webmasters/answer/70897?hl=en#content. Acceso el 02 feb. 2021.

KATZ, M.; SHAPIRO, C. Network Externalities, Competition, and Compatibility. **The American Economic Review**, v. 75, n. 3, p. 424-440, 1985.

KOTZEVA, R.; KOVO, D. LORINCZ, S.; SAPI, G. SAURI, L.; VALLETTI, T. Recent Developments at DG Competition: 2018/2019. **Review of Industrial Organization**, v. 55, p. 551-578, 2019.

MOSCO, Vincent. **The political economy of communication**. London: Sage Publications, 2009.

ROCHET, J.C.; TIROLE, J. Platform Competition in Two-Sided Markets. **Journal of the European Economic Association**, v. 1, n. 4, p. 990-1029, 2003.

ROCHET, J.C.; TIROLE, J. Twosided markets: a progress report. **The RAND Journal of Economics**, v. 37, n. 3, p. 645-667, 2006.

ROZGA, K. What an elusive remedy in the Google Shopping case says about the future of regulating big tech. **Tech Law Decoded**, 2020.

STATCOUNTER. **Global Stats**. Disponible en: https://gs.statcounter.com/. Acceso el 2 abr. 2021.

TIROLE, J. **Economics for the Common Good**. Princeton: Princeton University Press, 2017.

UNITED STATES. Department of Justice. **United States v. Google**. Case 1:20-cv-03010. 2020.

UNITED STATES. Securities and Exchange Commission. **Alphabet**: Form 10-K. Annual Report for the US fiscal year ending 31 December 2019. Washington: Securities and Exchange Commission, 2019.UNITED STATES. Securities

and Exchange Commission. **Alphabet**: Form 10-K Annual Report for the US fiscal year ending 31 December 2020. Washington: Securities And Exchange Commission, 2020.

UNITED STATES. Subcommittee On Antitrust, Commercial And Administrative Law of the Committee On The Judiciary. **Investigation of competition In digital markets**. Washington: United States, 2020.

WHINSTON, M. D. Tying, Foreclosure, and Exclusion. **American Economic Review**, v. 80, n. 4, p. 837-859, 1990.


revista Eptic
VOL. 23, Nº 3, SET.-DEZ. 2021
ISSN 1518-2487

A política de etiquetas no YouTube e no Twitter

La política de etiquetas en YouTube y Twitter

The labeling policy on YouTube and Twitter

Carmem Lúcia Barreto Petit

Mestra em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e professora do Departamento de Comunicação Social da PUC-Rio.

Contato: carmempetit@gmail.com

Submetido em: 29.04.2021 - Aprovado em: 10.10.2021

Resumo

Este artigo se propõe a analisar a política do YouTube e do Twitter de rotular canais estatais e públicos, ligados financeiramente a Estados e governos, e contas de políticos, diplomatas, jornalistas e veículos informativos, também associados a Estados e governos. A partir de reflexões trazidas pela crítica da economia política e pelos estudos de mídia sobre plataformas e plataformização, mostramos como as diretrizes das empresas para os rótulos não são claras sobre motivações, critérios e impactos dessa medida. Conclui-se que, apesar de arrogarem para si um papel neutro, as plataformas participam ativamente da construção de um imaginário sociopolítico.

Palavras-chave: Plataforma. Capitalismo de vigilância. Plataformização. Economia política.

Resumen

Este artículo analiza la política etiquetas de YouTube y Twitter en canales estatales y públicos, vinculados financieramente a estados y gobiernos, y en perfiles de políticos, diplomáticos, periodistas y medios de comunicación, también asociados a estados y gobiernos.. A partir de las reflexiones de la economía política y de los estudios de medios en plataformas y plataformización, mostramos cómo las pautas de las empresas para las etiquetas no son claras sobre las motivaciones, los criterios y el impacto de la medida. Se concluye que, a pesar de reclamar un rol neutral para sí mismas, las plataformas participan activamente en la construcción de un imaginario sociopolítico.

Palabras clave: Plataforma. Capitalismo de vigilancia. Plataformización. Economía política.

Abstract

This article aims to analyze the policy of YouTube and Twitter of labeling state and public channels, financially related to states and governments, and accounts of politicians, diplomats, journalists and news media, also associated with states and governments. Based on reflections brought by the critical political economy and media studies on platforms and platformization, we show how company guidelines for labeling are not clear about their motivations, criteria and impact of the measure. It is concluded that, despite claiming a neutral role for themselves, platforms actively participate in the construction of a sociopolitical imaginary.

Keywords: Platform. Surveillance capitalism. Platformization. Political economy.

Era uma segunda-feira de dezembro de 2020, pouco antes das nove da manhã, momento em que grande parte da população estava às voltas com o fim do período letivo em escolas e universidades e com entregas de relatórios de trabalho, quando cerca de 1,5 bilhão de contas de e-mail ficaram fora do ar, vídeos no YouTube pararam de carregar, arquivos de documentos e fotos armazenados na nuvem ficaram inacessíveis. Uma falha de login e senha, segundo a empresa responsável pelos serviços, teria sido a causa do problema. Foi "o dia em que o Google quase parou a Terra", definiu o jornalista Pedro Dória em sua coluna no caderno de Economia de *O Estado de São Paulo.* O mesmo jornal tratou do assunto chamando atenção não somente para a dependência dos serviços por boa parcela da população global, mas também para possíveis prejuízos financeiros de quem depende deles. Não foi a primeira instabilidade do sistema e, com certeza, não será a última. Entretanto, falar sobre esses aspectos é caminhar apenas na superfície do problema.

A digitalização e a automatização de aspectos mais elementares da vida cotidiana têm vantagens e desvantagens, não se pode negar. Poder-se-ia imaginar que, daqui a alguns anos, uma falha semelhante seria capaz de não apenas interromper aulas e trabalho, como também parar automóveis na rua ou mesmo trancar pessoas dentro de casa, já que carros autônomos e casas inteligentes são vendidos como um futuro inescapável.

Este trabalho parte das discussões sobre plataformas e o processo conhecido como plataformização, que tem afetado diretamente sociedades em todo o mundo e cuja condução se dá de modo bastante concentrado por empresas americanas e, mais recentemente, por empresas chinesas. Gillespie (2010) mostrou que, tal como ocorreu com emissoras de TV e editoras comerciais, as plataformas têm sido cobradas sobre suas responsabilidades e, para atender a demandas financeiras, culturais e regulatórias, essas empresas trabalham politicamente e discursivamente a fim de enquadrar seus serviços e tecnologias.

Com o objetivo de restabelecer um ambiente econômico menos predatório e concentrado nas mãos de Facebook e Google, a União Europeia e os EUA avançam em legislações antimonopólio. Na China, celeiro de grandes plataformas que atuam internamente (Weibo, Weixin etc.) e de outras que cada vez mais se expandem globalmente (Alibaba, WeChat e TikTok), o governo propôs novas regras para reduzir o comportamento anticompetitivo. Em dezembro de 2020, o escritório de regulamentação de monopólios do país asiático multou três empresas líderes de internet (Alibaba, Tencent China Literature e Shenzhen Hive Box Technology) por não adequarem aquisições anteriores às novas determinações da lei antitruste (WEI, 2020).

No século XXI, quando os dados passaram a ser fundamentais para o funcionamento da economia global, as plataformas de tecnologia ganharam projeção com um novo modelo de negócios, que se expande com caracte

rísticas monopolísticas e que é a base do chamado capitalismo de plataformas (SRNICEK, 2018). Zuboff (2019) conceitua o fenômeno como capitalismo de vigilância e destaca que não se trata de uma nova tecnologia, mas de uma lógica que permeia a tecnologia e a transforma em ação. Ou de "uma nova ordem econômica que utiliza a experiência humana como matéria-prima para práticas comerciais secretas de extração, predição e venda"[1] (ZUBOFF, 2019, p. 12, tradução nossa).

Ao analisar o papel das tecnologias da informação e da comunicação no novo regime de acumulação capitalista, Barreto e Valente (2020) afirmam que as plataformas digitais asseguram a infraestrutura e a base tecnológica dos processos de digitalização das atividades econômicas, que seriam a base da 4ª Revolução Industrial, marcada pela economia dos dados, pela inteligência artificial e pela computação em nuvem.

Convencionou-se chamar de plataforma uma ampla gama de empresas, atuantes em setores múltiplos como transporte, acomodações para viagem, mão de obra ou mesmo mídia social. As plataformas podem ser definidas como "infraestruturas digitais (re)programáveis que facilitam e moldam interações personalizadas entre usuários finais e complementadores, organizando-se pela coleta sistemática, pelo processamento algorítmico, pela monetização e pela circulação de dados"[2] (POELL; NIEBORG; VAN DIJCK, 2019, p. 3, tradução nossa). O termo tem origem em áreas semânticas diferentes – computacional, de arquitetura/engenharia, figurativa e política – e, com o tempo, foi tendo seus sentidos ampliados, tornando-se tão flexível a ponto de, como negócio, ser capaz de atrair setores diversos. Tal qual uma metáfora, o uso da palavra plataforma implica a transferência de outros significados, estabelecendo uma comparação implícita. Sendo assim, plataforma pode ser um lugar para falar, socializar, vender e muito mais, um termo ao mesmo tempo específico e vago (GILLESPIE, 2010, 2017).

Essa flexibilidade permite que as empresas caminhem em um terreno de aparente neutralidade, ignorando que seus serviços podem ter impactos estruturais a partir de arranjos internos previamente estabelecidos pelas plataformas que não são totalmente visíveis aos usuários, ou mesmo a partir de arranjos dos usuários monitorados e medidos pelas plataformas. Essas enormes estruturas digitais se apresentam como espaços planos e abertos, deixando propositalmente fora da vista seu caráter multifacetado e complexo, o que poderia deixá-las vulneráveis a questionamentos sobre interferências no discurso público (GILLESPIE, 2017). A partir de diferentes perspectivas acadêmicas, Poell, Nieborg e Van Dijck (2019) propõem entender a plataformização como um processo liderado por pla taformas em que infraestruturas digitais, processos econômicos e estruturas governamentais ligados às plataformas penetram em diversos setores da economia e esferas da vida, reorganizando práticas culturais e imaginações em torno das plataformas.

1 No original: "Un nuovo ordine economico che sfrutta l'esperienza umana come materia prima per pratiche commerciali segreti di estrazione, previsione e vendita".

2 No original: "(re-)programmable digital infrastructures that facilitate and shape personalised interactions among end-users and complementors, organised through the systematic collection, algorithmic processing, monetisation, and circulation of data".

3 Ver Doria (2020).

Em 2020, as empresas de tecnologia americanas, chamadas de *big techs*, registraram um lucro bilionário em plena pandemia de Covid-19, mas também estiveram sob o fogo cruzado de países, sobretudo europeus e mesmo dos EUA, acusadas de ajudar a distorcer o debate público. Elas foram questionadas sobre seu poder de determinar a verdade.

Em outubro daquele ano, os executivos Jack Dorsey (Twitter), Mark Zuckerberg (Facebook) e Sundar Pichai (Google) enfrentaram duras críticas de parlamentares americanos de diferentes espectros políticos em audiência realizada durante o período eleitoral norte-americano. Os republicanos acusaram as plataformas de censura deliberada de conteúdos conservadores enquanto democratas exigiram mais rapidez na retirada de conteúdos falsos. A audiência foi convocada para discutir uma mudança na Seção 230 da Lei de Comunicações dos EUA no trecho que garante às empresas de tecnologia ou de mídia não serem responsabilizadas por conteúdos que seus usuários compartilham. O senador republicano Ted Cruz questionou o *chief executive officer* (CEO) do Twitter sobre o fato de ter tirado do ar uma reportagem do *The New York Post* que levantava suspeitas sobre Hunter Biden, filho do então candidato democrata à presidência dos EUA Joe Biden, com a justificativa de que se tratava de conteúdo obtido por *hackers*. Cruz perguntou: "Quem diabos o elegeu e o colocou no comando do que a mídia tem permissão para divulgar e do que o povo americano tem permissão para ouvir?" (CARVALHO; BAPTISTA, 2020).

Afora o jogo de representação política, a frase do senador lança luz para um aspecto fundamental que é a reinvenção do debate público pelas plataformas de tecnologia e a discussão sobre qual o impacto disso para as democracias e mesmo para a construção do imaginário social e suas representações. As corporações, sejam elas financeiras, sejam de tecnologia, têm hoje um poder sistêmico e capturam "diversas dimensões de expressão e exercício de poder", "gerando uma nova dinâmica, ou uma nova arquitetura do poder realmente existente" (DOWBOR, 2017, p. 115). O poder das corporações não é apenas empresarial, paralelo ao político; ele é o próprio poder político (DOWBOR, 2020).

Ao analisar o Twitter, Rossetto, Carreiro e Almada (2013) reconheciam nessa rede social uma ferramenta valiosa para medir a opinião pública e apontavam que o uso político dela aumentou o ativismo e tornou os usuários mais questionadores, curiosos e informados. Ainda que reconheçamos o papel das redes sociais em conectar e dar visibilidade a pessoas e causas, reverberar desejos e insatisfações, ou mesmo provocar ruídos e alimentar ódios, impõe-se analisar como as plataformas interferem ou reinventam o debate público[3] não apenas por meio de seus algoritmos matemáticos, como também por diretrizes atualizadas constantemente.

As corporações costumam ter um comportamento mais reativo do que ativo em questões éticas sobre tecnologia. Pressionada, a empresa de Mark

4 Mais informações em Oversight Board (2021).

Zuckerberg publicou diversos anúncios em jornais dos EUA e da Europa dizendo-se favorável à regulação, e criou, em maio de 2020, o Comitê de Supervisão – o Oversight Board[4] – para avaliar publicações polêmicas publicadas tanto no Facebook quanto no Instagram. Sua função seria ajudar a plataforma a decidir o que remover, o que permitir e por que, mas garantindo o direito à liberdade de expressão. O Comitê, ainda em fase de implantação, terá 40 integrantes de diversas partes do mundo e diferentes áreas de experiência, sem qualquer ligação com a empresa, e será sustentado por um fundo do Facebook no valor de 130 milhões de dólares. Se o Comitê conseguirá independência, ainda é cedo para dizer, mas, de novo, a iniciativa está diretamente ligada ao modo como a corporação constrói ou reforça visões de mundo próprias naturalizando-as de acordo com seus interesses.

Acusadas de abrigar e amplificar discursos extremistas, que distorcem o debate político e que influenciaram eleições em partes do mundo, YouTube e Twitter têm agido para responder às críticas e proteger o próprio negócio. Embasado nas reflexões sobre plataformas e plataformização (GILLESPIE, 2010, 2017; POELL; NIEBORG; VAN DIJCK, 2019), este artigo procura mostrar a opacidade e as contradições de uma medida adotada pelas duas empresas para rotular contas de dirigentes políticos, diplomatas, jornalistas e órgãos de informação associados a Estados e governos (no Twitter) e canais financiados por Estados e governos (no YouTube) com o intuito, de acordo com as plataformas, de contextualizar melhor as contas. As justificativas corporativas estão descritas nas páginas "Sobre etiquetas em contas de mídia governamental e afiliada ao Estado no Twitter" (TWITTER, 2021b) e no "Painel informativo da empresa jornalística" do YouTube (GOOGLE, 2020).

A presente análise se baseia nos breves textos disponibilizados on-line pelas plataformas para explicar as ações e na observação de como as medidas são aplicadas. Nos dois casos, não ficam claras motivações, critérios adotados e implicações das diretrizes. Tampouco está explicitado por que os alvos principais são Estados e governos, já que a rotulagem poderia ser interpretada como uma desconfiança sobre as reais intenções dos publicadores e ignora que entes privados também têm interesses próprios e conhecê-los poderia ajudar os usuários a ter um entendimento melhor do que leem ou veem. Em ambos os casos, as empresas evitam falar em conteúdo, o que poderia fragilizar seu argumento de neutralidade. Sustentamos, entretanto, que quando as plataformas arrogam para si esse tipo de curadoria, sem a interferência *a priori* de algoritmos, mas de maneira que poderá impactar a atuação deles, fragilizam ainda mais o argumento de uma suposta neutralidade.

A política de etiquetas do Twitter

No dia 6 de agosto de 2020, o Twitter anunciou em seu *blog* que iria rotular contas como parte de uma política que se iniciara, anteriormente, com

o banimento, em 2019, de propaganda política e de anúncios financiados por Estados. A iniciativa consiste em marcar contas oficiais de governos e seus representantes, incluindo ministros de Relações Exteriores, instituições, embaixadores, porta-vozes e principais líderes diplomáticos, e de mídias estatais, assim como de seus editores-chefes e equipes seniores ligadas a elas. Além de adicionar a etiqueta, a plataforma não inclui as contas marcadas nem seus tuítes no sistema de recomendação, diminuindo a possibilidade de amplificar o seu alcance. Isso reduz as chances de as contas afetadas aparecerem nos resultados de pesquisa, em notificações e na linha do tempo do usuário.

Inicialmente, os rótulos são aplicáveis apenas a contas dos cinco países membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU – EUA, China, Rússia, Reino Unido e França –, porém a plataforma avisa que a lista deverá ser ampliada. Não fica claro, entretanto, como a plataforma chegou ao critério de escolha. O conceito de mídia afiliada a um Estado é definido pelo Twitter como:

> [...] meios em que o Estado exerce controle sobre o conteúdo editorial por meio de recursos financeiros, pressões diretas ou indiretas e/ou controle sobre produção e distribuição. (TWITTER, 2021b)

Na página dedicada à política de anúncios, a plataforma informa que mídias afiliadas a Estados não podem comprar anúncios, tampouco seu conteúdo pode ser promovido. O texto traz ainda uma definição ligeiramente diferente:

> [...] agências em que o Estado exerce controle sobre o conteúdo editorial por meio de recursos financeiros, pressões políticas diretas ou indiretas e/ou controle sobre produção e distribuição. Ao contrário da mídia independente, a mídia afiliada ao Estado usa com frequência a cobertura de imprensa como forma de promover uma pauta política. (TWITTER, 2021d)

Ainda em sua página de diretrizes, a plataforma ressalta que a medida é uma forma de o público ler relatos geopolíticos tendo um contexto sobre a origem da mídia e os interesses que ela representa. Entretanto, ao clicar nos rótulos, o internauta é levado a uma página que explica superficialmente essa política da empresa e na qual é possível acessar o Relatório de Transparência do Twitter (2021c). Apesar da ênfase na transparência, uma reportagem do canal *New Asia* (CNA), com dados da agência Reuters, afirma que a plataforma se recusou a fornecer uma lista completa das contas rotuladas (TWITTER..., 2020).

Poderia se supor pela justificativa do Twitter que, na definição da empresa, contexto é aquilo que a plataforma entende como transparência a partir de critérios exclusivamente empresariais e não um conjunto de circunstâncias relacionadas a um texto ou uma situação, que permitiriam ter um entendimento amplo dos enunciados. Logo, a empresa de tecnologia, a partir de

sua visão de mundo e seus interesses, rompe a ideia de neutralidade e se coloca não apenas como um serviço aberto para conversar, mas também como agente no processo geopolítico global.

A etiqueta é exibida no perfil e nos tuítes enviados e compartilhados por essas contas e consiste em um pequeno ícone de púlpito (chamado de pódio na tradução do Twitter para o português) ao lado da inscrição “Mídia afiliada a Estado” ou um ícone de bandeira ao lado da inscrição “Conta do governo” mais o nome do país. Quando o internauta clica sobre a pequena imagem, é levado à página de Diretrizes e Políticas Gerais, em que é possível ler uma explicação sobre a política de rótulos. No caso da China, a frase que inicia o texto é: *“A China bloqueia o acesso ao Twitter a usuários comuns. Acreditamos que as pessoas se beneficiem com a melhor contextualização ao interagirem com contas do governo chinês e entidades afiliadas ao Estado”* (TWITTER, 2021b, grifo da página).

No caso de outras contas marcadas, como a da rede russa RT, não há qualquer menção nesse sentido. As etiquetas contêm informações sobre a qual país a conta é afiliada e se é utilizada por um representante do governo ou por uma entidade de mídia afiliada a um Estado.

A inserção de um texto inicial diferente para a China nas diretrizes pode ser lida a partir do seguinte aspecto: a empresa Twitter ressalta a impossibilidade de expandir seu mercado entre os internautas chineses, sem deixar claro se o motivo seria censura chinesa, restrição por causa da guerra comercial entre EUA e China ou mesmo da defesa de uma soberania digital, já que o país asiático mantém uma política própria de internet. Cabe ressaltar ainda que a população chinesa utiliza plataformas nacionais semelhantes às ocidentais, como o Weibo, uma espécie de Twitter chinês. Ao não oferecer justamente o contexto, a empresa norte-americana deixa no ar a possibilidade de censura por parte do governo da China, quando na verdade a plataforma está tomando decisões unilateralmente de acordo com seus interesses comerciais.

As contas pessoais de chefes de governo, como a do ex-presidente estadunidense Donald Trump (@realDonaldTrump), que reunia 88,6 milhões de seguidores, não eram rotuladas, apesar de vários tuítes de Trump terem sido marcados como informação contestada. Já a conta oficial da presidência, @POTUS45, com 33,1 milhões de seguidores em dezembro de 2020, recebeu uma etiqueta de conta governamental. A justificativa da plataforma para não rotular contas pessoais de chefes de Estado é que elas seriam amplamente reconhecidas e teriam a atenção da mídia e conhecimento público. Pois era justamente em sua conta pessoal, amplificada pela plataforma, que Trump fazia publicações inflamadas influenciando o debate político global, enquanto o perfil oficial da presidência reunia postagens controladas sem potencial ofensivo.

No início de 2021, um episódio demonstrou o quanto a política do Twitter é questionável. Em 8 de janeiro, a plataforma suspendeu permanentemente a conta pessoal de Trump[5] devido "ao risco de mais incitamento à violência", após centenas de apoiadores dele invadirem o Capitólio dois dias antes, questionando a vitória de Joe Biden. Trump usou a rede social para apoiar os manifestantes contra o que chamou de "roubo eleitoral". Diante da morte de quatro pessoas no protesto e da reação negativa, o ex-presidente voltou atrás em suas declarações, mas já era tarde. Sua verborragia digital gerou ações tanto do Twitter quanto do Facebook.

Outra fragilidade dessa política de etiqueta é que a conta da rede Voice of America[6], um serviço de mídia bancado pelo governo estadunidense e criado em 1942 para reunir as tropas, não recebeu qualquer rótulo, embora seu papel ativo na geopolítica global já tenha sido evidenciado. Applebaum (2020) destaca que, no governo de Donald Trump, foi nomeado como CEO da Agência dos EUA para a Mídia Global (USAGM) Michael Pack, profissional sem qualquer conhecimento prévio sobre radiodifusão internacional. Pack substituiu todos os conselhos bipartidários das organizações da agência global de mídia por seis pessoas, selecionadas, aparentemente, por razões apenas ideológicas. Em outro episódio, ocorrido em 2019, a Rádio Martí, que transmite para Cuba, divulgou material conspiratório e antissemita sobre o bilionário empresário George Soros, frequentemente associado a teorias conspiratórias. Nesse caso, oito pessoas acabaram demitidas.

A rotulagem de contas no YouTube

O YouTube lançou, em 2018, um mecanismo de sinalização, mas apenas para empresas de notícias financiadas por órgão público ou estatal – o "Painel informativo da empresa jornalística". O recurso é exibido logo abaixo da janela de vídeo e se caracteriza por indicar a origem do financiamento do canal e apresentar um *link* clicável que leva para um verbete da Wikipédia com informações sobre aquela mídia. Do lado direito, o internauta tem a opção de saber por que está vendo o painel, sendo, nesse caso, redirecionado para uma página de suporte da própria plataforma. A rotulagem não afeta recursos nem a qualificação para a monetização dos vídeos, tampouco é exibida nos resultados da pesquisa no YouTube, ou seja, aparece apenas quando o internauta acessa o canal ou algum conteúdo dele. O recurso está disponível somente para 27 países e a plataforma justifica a política afirmando que seu objetivo é:

> [...] fornecer mais informações para ajudar você a entender melhor as fontes do conteúdo jornalístico que assiste no YouTube. A inclusão desse recurso é baseada em informações sobre a empresa de notícias disponibilizadas pela Wikipédia e por outras fontes de terceiros independentes. O conteúdo do painel não é um comentário do YouTube sobre a direção editorial dos

5 Após o banimento de sua conta pessoal, Trump usou a conta governamental @POTUS45 para chamar os seguidores para uma plataforma alternativa. Os quatro tuítes foram deletados e a conta passou a ser identificada como President Trump 45 Archived. A conta governamental da administração anterior de Barack Obama, @POTUS44, está identificada apenas como President Obama.

6 A Voice of America (VOA) integra a USAGM (US for Global Media) juntamente com a Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL), o Office of Cuba Broadcasting (OCB), a Radio Free Asia, a Middle East Broadcasting Networks e o Open Technology Fund, que financia tecnologias para, em tese, levar mais liberdade à internet. A USAGM afirma que sua missão é informar e conectar pessoas em todo o mundo para apoiar a liberdade e a democracia.

7 Mais informações em Google (2020).

vídeos ou da empresa de notícias, nem sobre a influência de um governo nas postagens.[7]

Dentro da plataforma de vídeos, há duas formas de rotular os canais de mídia: uma indica que se trata de um serviço de rede pública de televisão de tal lugar e outra indica que o canal é parcialmente ou totalmente financiado pelo governo de tal país. Não há qualquer explicação do YouTube sobre como chegou aos critérios ou em que se baseia para definir mídias estatais e públicas. De acordo com o YouTube, o painel não afeta os recursos, tampouco a qualificação para a monetização dos vídeos.

Logo que foi lançada, a ferramenta estava disponível em poucos canais. Uma reportagem publicada no Brasil pelo site Tecmundo (MÜLLER, 2018) identificou a marcação apenas em vídeos da RFA (Radio Free Asia) e da RT (Russia Today). Não há menção nas diretrizes da plataforma sobre a quantidade de canais ou de países aos quais a medida se aplica, mas a rotulagem aparece em canais públicos e estatais de todos os continentes, com exceção da Antártida. Mídias financiadas pela iniciativa privada não são alvo da política de rotulagem do YouTube e não há qualquer menção a isso nas páginas da plataforma, embora elas também tenham alinhamento político, mesmo que não o assumam.

Nesse sentido, é possível observar uma fragilidade da política de rotulagem do YouTube para o canal internacional de notícias Euronews, transmitido em árabe, inglês, francês, alemão, grego, húngaro, italiano, persa, português, russo, espanhol e turco. Criado em 1993, na França, para dar ao mundo uma perspectiva europeia, o canal ganhou, em 2016, um coirmão – o AfricaNews, única emissora internacional de notícias dedicada ao continente. Na plataforma, tanto a Euronews quanto a AfricaNews estão marcadas como parcialmente ou totalmente financiadas pela União Europeia.

Ainda que tenha sido ou seja financiada pelas nações do bloco econômico, atualmente a Euronews S.A. reúne 25 acionistas: a Media Globe Networks, que detém 88% do controle acionário, e um grupo de radiodifusores públicos e autoridades locais com os 12% restantes, representados por: CT (República Tcheca), CyBC (Chipre), ENTV (Argélia), ERT (Grécia), TT (Tunísia), NMA (Egito), France Télévisions (França), PBCU (Ucrânia), PBS (Malta), RAI (Itália), RTBF (Bélgica), RTE (Irlanda), RTP (Portugal), RTR (Rússia), RTVSLO (Eslovênia), SNRT (Marrocos), SSR (Suíça), TVR (Romênia), TV4 (Suécia), YLE (Finlândia), Métropole de Lyon, Département du Rhône, Région Auvergne-Rhône-Alpes, ADMIC (Abu Dhabi)[8].

Além de não dar conta da complexidade de interesses contidos nesse grupo de acionistas, o rótulo leva a uma ideia errônea sobre o financiamento da Euronews, já que a maior parte da empresa está, desde 2015, sob controle privado, mais especificamente do Media Globe Networks, empresa da família Sawiris, gerida pelo bilionário egípcio Naguib Sawiris. O empresário, que já era acionista majoritário, comprou, em 2020, 25% das ações da Eu-

8 Informações retiradas do site oficial. Mais informações em Euronews (2021).

ronews pertencentes à norte-americana NBC, que se associou à Sky, ambas da Comcast, para lançar a NBC Sky World News no mercado internacional.

O YouTube não deixa claros os critérios utilizados para definir sua rotulagem, embora a definição entre mídias públicas e estatais seja bastante complexa. Costuma-se definir como estatal a empresa financiada por verba governamental cujo controle editorial está nas mãos do Estado, e, como pública, a empresa financiada por dinheiro público, doações ou mesmo taxas pagas pelos cidadãos, cujo conteúdo tem como objetivo central atender a sociedade fora de uma lógica econômico-comercial e fora de qualquer ingerência que não seja a dos cidadãos. Na prática, sabe-se que o grau de interferência de governos é bastante variável mesmo em países europeus, onde o sistema público de televisão é mais antigo e bem-estruturado. Cabe lembrar que, na Europa, o surgimento da radiodifusão pública está vinculado a aparatos governamentais.

Na América Latina, os debates sobre radiodifusão pública se apoiam em duas vertentes de pensamento: uma visão europeia e uma norte-americana. Em ambas, o que está na base dos conceitos são considerações sobre a relação do cidadão com o Estado e as funções que este deve desempenhar. Ao analisar 140 emissoras do subcontinente classificadas como públicas, Bianco, Esch e Moreira (2012) apontam a existência de dois critérios definidores: emissoras que estão sob controle do Estado direta ou indiretamente, por meio de concessões para uso sem fins lucrativos a fundações, empresas e universidades públicas, e emissoras que recebem financiamento público.

Leal Filho (1997) salienta que "a autonomia absoluta das emissoras em relação aos governos não existe. O que varia é o grau de interferência" (LEAL FILHO, 1997, p. 20). A independência está ligada não apenas à questão do financiamento, mas também à própria estrutura de decisão e controle da emissora, e aos órgãos reguladores e fiscalizadores (LEAL FILHO, 1997; MAURICIO, 2012).

Na rotulagem do YouTube, percebe-se, portanto, um terreno ainda mais opaco que na política de etiquetas do Twitter e, novamente, há uma tentativa subliminar de construir e reforçar a ideia de que o capital privado pode ser neutro ou absolutamente transparente ao contrário do Estado, sujeito às tentações da propaganda político-ideológica.

Provocações finais

Tendo em vista o rápido avanço das chamadas plataformas em diferentes aspectos da vida social e política das pessoas, este artigo procurou exemplificar como uma medida aparentemente inofensiva como a rotulagem de contas deve ser observada, questionada e retirada de um território de sombras, sobretudo quando ainda não há uma clareza sobre o papel e a responsabilidade das empresas de tecnologia no ambiente da comunicação. O que se propôs neste trabalho foi olhar criticamente duas ações espe-

cíficas do Twitter e do YouTube para tentar entender complexas mudanças em curso e discutir suas fragilidades, inconsistências e incoerências, e o impacto que isso pode ter para a vida em sociedade e para o imaginário dos cidadãos quando o poder político passa a ser capturado por grandes corporações financeiras e tecnológicas. Dowbor (2020) afirma que o mundo se torna sistematicamente disfuncional quando a estrutura econômica global está montada diante de um poder político fragmentado, fraturado por dissensões e facilmente capturável. Algumas vezes, a própria sobrevivência de um governo se dá a partir de respostas não para a população que o elegeu, e sim para os interesses financeiros do mercado, que pode classificá-lo como confiável se estiver suficientemente satisfeito.

Estados e corporações sabem que o controle da informação e a construção de consensos são poderosos instrumentos de captura de poder político (CHOMSKY; HERMAN, 1998; CHOMSKY, 2013; DOWBOR, 2017). Por essa razão, observar o modo como o Twitter e o YouTube atuam na construção e naturalização de uma visão específica e superficial do mundo é fundamental. Como demonstrou Gillespie (2010, 2017), as plataformas trabalham política e discursivamente para enquadrar seus serviços e tecnologias e, para tanto, constroem um complexo aparato de moderação e de governança impondo diretrizes próprias, embora as intervenções sejam opacas. Nesse sentido, Poell, Nieborg e van Dijck (2019) apontam para a necessidade de olhar não apenas infraestruturas, processos econômicos e estruturas governamentais das plataformas, mas também a plataformização como um processo com impacto sobre a reorganização de práticas culturais e imaginações em torno das plataformas.

Na política de etiquetas do Twitter, a plataforma afirma que quer contribuir para trazer contexto geopolítico ao usuário, mas, em vez disso, embaça sua visão ao fazer uma separação equivocada e insuficiente entre contas pessoais e oficiais, como ficou demonstrado no caso do ex-presidente Donald Trump. Também falha em trazer contexto quando não rotula a conta da Voice of America mesmo depois de episódios públicos de uso da mídia para propaganda. Nesse caso pode-se, inclusive, questionar até que ponto a corporação não poderia estar favorecendo seu país de origem, já que o Twitter acredita que os usuários estariam mais bem informados se soubessem que o principal adversário econômico dos EUA, a China, bloqueia o acesso à plataforma em seu território.

Embora exalte a questão da transparência e estabeleça critérios mais palpáveis sobre a escolha das contas etiquetadas, o *microblog* também não forneceu a lista completa delas após solicitação de jornalistas no lançamento da ferramenta. Na página de transparência (TWITTER, 2021c), o usuário se depara com a seguinte mensagem em inglês: *"Twitter is commited to the open exchange of information"* (o Twitter está comprometido com a troca aberta de informações). Todo o conteúdo do relatório está em inglês e trata

da natureza e quantidade de requisições de informações feitas à empresa, denúncias de contas e mau uso da plataforma, entre outros itens. Ou seja, o usuário precisa ter conhecimento mínimo do idioma inglês para navegar ou solicitar tradução por inteligência artificial do Google. Além disso, as questões tratadas no relatório de transparência não estão diretamente relacionadas ao contexto que a plataforma diz ser importante para o usuário, constituindo muito mais um instrumento para a empresa se posicionar como um ente sem interesses políticos específicos.

Não há, dentro da plataforma, qualquer texto que explique, objetivamente, os motivos que levaram a empresa a criar a política ou mesmo os critérios para a escolha dos países rotulados. A decisão de selecionar os membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU soa aleatória quando na definição de mídia afiliada ao Estado o Twitter afirma que, ao contrário da mídia independente, a estatal é frequentemente usada para promover uma agenda política. Ficam aqui alguns questionamentos: o que o Twitter classifica como mídia independente? Ela também não poderia ter uma agenda política? O Estado não pode ter uma agenda política? O que seria uma agenda política? Ao classificar quem teria uma agenda política, a própria plataforma não estaria promovendo a sua agenda política e econômica? Ao estabelecer suas diretrizes, a plataforma evita dizer que está rotulando conteúdos, já que uma parte de sua justificativa para afirmar neutralidade é que não produz conteúdo, apenas conexão e serviços. Encontramos aqui um exemplo da metáfora de Gillespie (2010; 2017), a plataforma como um termo definidor ao mesmo tempo específico e vago.

No caso do painel elaborado pelo YouTube há outras fragilidades, sendo a principal delas o fato de a empresa não esclarecer como chegou aos critérios de rotulagem e não definir a diferença entre financiamento público ou estatal. Esse fato se traduz na insuficiência da rotulagem, por exemplo, do canal Euronews, cujo financiamento é misto e majoritariamente privado, mas aparece como parcialmente ou totalmente financiado pela União Europeia. A plataforma ainda ignora que financiamentos privados também são movidos por interesses, mesmo que não expressos com clareza. Tais pontos seriam fundamentais para ajudar o usuário a entender melhor as fontes de conteúdo e os objetivos apresentados pela plataforma para fazer as marcações. Assim como no caso do Twitter, no YouTube não há como encontrar a lista dos canais rotulados, tampouco há explicação sobre onde a ferramenta está disponível, já que o YouTube é uma empresa global, com presença em vários países do mundo.

Por último, a ferramenta é apresentada como um “Painel informativo da empresa jornalística”, contudo, ao rotular a origem do financiamento, a decisão da plataforma pode ser interpretada como uma insinuação de que os canais poderiam ser utilizados para propaganda, entretanto o termo propaganda não aparece no texto dessas diretrizes. A plataforma ressalta

que o painel não é um comentário do YouTube sobre a direção editorial do vídeo ou da empresa de notícias nem sobre a influência editorial de um governo nas postagens, e que utiliza informações disponibilizadas pela Wikipédia e outras fontes independentes, sem, no entanto, especificar quais fontes seriam ou quais seriam os critérios definidores de independência. O fato de a plataforma indicar como fonte de informação para melhor entendimento dos canais uma enciclopédia on-line aberta e colaborativa – a Wikipédia – também é questionável, já que os verbetes podem ser alterados por qualquer usuário registrado em seu site.

A análise dos critérios aparentes utilizados na política de etiquetas do Twitter e no "Painel informativo da empresa jornalística" do YouTube demonstra como as plataformas adotam diretrizes que parecem querer preservar os interesses dos usuários, mas são menos transparentes do que parecem. Podem estar mais afinadas com interesses da própria corporação que do usuário. Sendo as plataformas empresas privadas, por que elegeram Estados e governos como alvos a destacar? No caso de empresas de mídia privadas não haveria tal necessidade? O YouTube diz que o objetivo do painel é fornecer informações para o usuário conhecer melhor as fontes de informação, entretanto terceiriza esse papel para a Wikipédia, com sua estrutura colaborativa. Ou seja, as informações não são de responsabilidade do YouTube. Importante lembrar que o painel não interfere na monetização dos vídeos; sendo assim, a plataforma simula transparência para se eximir de responsabilidade e, ao mesmo tempo, preservar o próprio negócio.

Conclui-se, portanto, que, ao estabelecer critérios vagos ou insuficientes para alguns autores de conteúdos publicados em suas plataformas, as empresas de tecnologia assumem papel ativo na construção de um imaginário sociopolítico a partir de seus interesses privados não expressos com clareza nas diretrizes adotadas. No momento em que as plataformas estão no centro de discussões sobre a regulação de seus serviços e práticas de governança, há que se pensar não apenas em mecanismos de controle social e por entes públicos, mas também na urgência de refletir sobre o tipo de sociedade que estamos construindo.

Referências

APPLEBAUM, A. The Voice of America Will Sound Like Trump. **The Atlantic**, 22 jun. 2020. Disponível em: https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/06/voice-america-will-sound-like-trump/613321/. Acesso em: 13 dez. 2020.

BARRETO, H. M.; VALENTE, J. C. L. O papel das TICs no novo regime de acumulação capitalista. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INVESTIGADORES DE LA COMUNICACIÓN, 15., 2020, Medelin. **Anales** [...]. Medelin: ALAIC, 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/348732888_O_papel_das_TICs_no_novo_regime_de_acumulacao_capitalista. Acesso em 1 dez. 2020.

BIANCO, N. R. del; ESCH, C. E.; MOREIRA, S. V. Radiodifusão pública: um desafio conceitual na América Latina. **Revista Estudos em Comunicação,** n. 12, p. 151-176, dez. 2012. Disponível em: http://ec.ubi.pt/ec/12/. Acesso em: 29 dez. 2020.

CARVALHO, L.; BAPTISTA, R. Big techs servem de teatro para senadores dos EUA antes das eleições. **Tilt UOL**, 28 out. 2020. Disponível em: https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2020/10/28/em-audiencia-politicos-cobram-ceos-de-facebook-twitter-e-google.htm. Acesso em: 29 nov. 2020.

CHOMSKY N. **Mídia**: propaganda política e manipulação. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.

DORIA, P. O Facebook reinventa o debate público. **O Estado de São Paulo**, 7 maio 2020. Disponível em: https://link.estadao.com.br/noticias/geral,o-facebook-reinventa-o-debate-publico,70003295830. Acesso em: 01 dez. 2020.

DOWBOR, L. **A era do capital improdutivo**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

DOWBOR, L. **O capitalismo se desloca**: novas arquiteturas sociais. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2020.

EURONEWS. **About us,** 2021. Mais informações em: https://pt.euronews.com/about. Acesso em: 17 dez. 2020.

GILLESPIE, T. The politics of 'platforms'. **News Media & Society**, v. 2, n. 3, p. 347-364, 2010. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1461444809342738. Acesso em: 20 jan. 2021.

GILLESPIE, T. The Platform Metaphor, Revisited. **Digital Society Blog**, 2017. Disponível em: https://www.hiig.de/en/the-platform-metaphor-revisited/. Acesso em: 20 jan. 2021.

GOOGLE. Painel informativo da empresa jornalística. **Ajuda do YouTube**, 2020. Disponível em: https://support.google.com/youtube/answer/7630512. Acesso em 20 nov. 2020.

LEAL FILHO, L. **A melhor TV do mundo:** o modelo britânico de televisão. São Paulo: Summus, 1997.

MAURICIO, P. **Conflitos na TV digital brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; Apicuri, 2012.

MÜLLER, L. YouTube começa a alertar usuários sobre vídeos patrocinados por governos. **Tecmundo**, 2 fev. 2018. Disponível em: https://www.tecmundo.com.br/internet/126850-youtube-comeca-alertar-usuarios-videos-veiculos-estatais.htm. Acesso em: 17 dez. 2020.

OVERSIGHT BOARD. **Home page**. Disponível em: https://www.oversightboard.com. Acesso em: 15 dez. 2020.

POELL, T.; NIEBORG, D.; VAN DIJCK, J. Platformisation. **Internet Policy Review**, 2019, v. 8, n. 4. Disponível em: https://policyreview.info/concepts/platformisation. Acesso em: 07 dez. 2020.

ROSSETTO, G.; CARREIRO, R.; ALMADA, M. P. Twitter e comunicação política: limites e possibilidades. **Compolítica,** v. 3. n. 2, 189-216, 2013. Disponível em: https://doi.org/10.21878/compolitica.2013.3.2.49. Acesso em: 10 dez. 2020.

SRNICEK, N. **Capitalismo de plataformas**. Buenos Aires: Caja Negra, 2018.

TWITTER. About government and state-affiliated media account labels on Twitter. **Platform Use Guidelines**, 2021a. Disponível em: https://help.twitter.com/rules-and-policies/state-affiliated. Acesso em: 14 dez. 2020.

TWITTER. Sobre etiquetas em contas de mídia governamental e afiliada ao Estado no Twitter. **Central de Ajuda**, 2021b. Disponível em: https://help.twitter.com/pt/rules-and-policies/state-affiliated-china. Acesso em: 20 jan. 2021.

TWITTER. Twitter Transparency Report. **Twitter Transparency Center**, 2021c. Disponível em: https://transparency.twitter.com/. Acesso em: 14 dez. 2020.

TWITTER. Mídias estatais. **Negócios**, 2021d. Disponível em: https://business.twitter.com/pt/help/ads-policies/ads-content-policies/state-media.html. Acesso em 19/11/2021.

TWITTER labels state media, government officials' accounts. **Channel NewsAsia**, 07 ago. 2020. Disponível em: https://www.channelnewsasia.com/news/business/twitter-labels-state-media--government-officials--accounts-12997520. Acesso em: 5 dez. 2020.

WEI, H. Internet companies fined for violating portion of anti-monopoly law. **China Daily**, 15 dez. 2020. Disponível em: https://www.chinadaily.com.cn/a/202012/15/WS5fd7f4eca31024ad0ba9bc9d.html. Acesso em: 20 dez. 2020.

ZUBOFF, S. **Il capitalismo della sorveglianza**: il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri. [s.l.]: Luiss University Press, 2019. E-book.



VOL. 23, Nº 3, SET.-DEZ. 2021
ISSN 1518-2487

Big data como síntese de convergência e concentração de negócios na rede: rumo a um regulamento global

Big data como síntesis de la convergencia y la concentración empresarial en la red: hacia una regulación global

Big data as a synthesis of business convergence and concentration on the network: towards a global regulation

Gustavo Buquet

Doctor en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid, profesor de la Facultad de Información y Comunicación (FIC) de la Universidad de la República (UDELAR, Uruguay), a cargo del área de Economía de la Comunicación y la Cultura.

Contato: gustavo.buquet@fic.edu.uy

Federico Beltramelli

Doctor en Comunicación por la Universidad Nacional de La Plata. Es profesor a tiempo completo y coordinador del Departamento de Medios y Literatura de la Facultad de Información y Comunicación (FIC) de la Universidad de la República (UDELAR, Uruguay).

Contato: federico.beltramelli@fic.edu.uy

Eduardo Alonso

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de la República, Profesor del Departamento de Ciencias humanas y sociales de la Facultad de Información y Comunicación (FIC) de la Universidad de la República (UDELAR, Uruguay), integrante del Sistema Nacional de Investigadores.

Contato: eduardo.alonso@fic.edu.uy

Submetido em 01.08.2021- Aprovado em 10.12.20

Resumo

O processo de convergência das TIC gerou, em um grupo de corporações, um alto grau de concentração em escala global onde o *big data* é seu recurso principal. As regulamentações dos EE.UU., Reino Unido e da UE evidenciam um impacto limitado em seu desempenho e também mostram assimetrias significativas entre os órgãos de controle e essas empresas. O estudo apresenta os modelos de negócios das plataformas, e a lógica das políticas dos EE.UU., Reino Unido e da UE. Concluímos que o principal déficit nas novas propostas regulamentares é desconsiderar o *big data* como um bem público.

Palavras-chave: Plataformas. *Big data*. Concentração. Regulação.

Resumen

El proceso de convergencia de las TIC generó, en un grupo de corporaciones, un alto grado de concentración a escala global, en el cual el *big data* es su recurso principal. Las regulaciones de los EE.UU., Reino Unido y la UE evidencian un impacto limitado en sus resultados y además muestran asimetrías significativas entre los organismos de control y estas empresas. Este estudio presenta los modelos de negocio de las plataformas, y los fundamentos de las políticas de EE.UU., Reino Unido y la UE. Según concluimos, las formas de evitar estos niveles de concentración, sería convertir el *big data* en un bien público.

Palabras clave: Plataformas. *Big data*. Concentración. Regulación.

Abstract

The ICT convergence process generated in a group of corporations a high degree of concentration on a global scale, where big data is their main resource. USA, United Kingdom and EU regulations have had a limited impact on their results and show significant asymmetries between the control agencies and these companies. This study presents the business models of the platforms, and the rationale for USA, United Kingdom and EU policies. We conclude that the main shortcoming of the new regulatory proposals is the failure to consider big data as a public good.

Keywords: Platforms. Big Data. Concentration. Regulation.

Introducción

Este artículo presenta el estado de evolución y consolidación de la economía de plataformas, al momento que aporta datos sobre la estructura empresarial de los principales actores y sus modelos de negocios. Simultáneamente, se reconstruye sintéticamente la conformación de las estructuras de mercados globales, y se analiza la evolución y los actuales ensayos regulatorios en EE.UU., Reino Unido y Europa.

Las regulaciones actuales a escala global encuentran limitaciones para restringir los procesos de concentración de estas grandes empresas digitales. En este sentido, el concepto de *big data*, se instala como elemento central en la discusión sobre los mecanismos que deben implementar los nuevos modelos normativos. Si bien hoy la discusión incluye este concepto como fundamental, ninguna agencia regulatoria cuestiona la propiedad de la extracción de datos. Algunos abordajes académicos más recientes, comienzan a considerar el análisis del *big data* en términos de bien público universal.

Este trabajo constituye un avance de una investigación en curso sobre Regulaciones de la convergencia en TICS, impulsada por la Universidad de la República. En sus fundamentos se da cuenta sobre el contexto regulatorio que impacta sobre la manipulación masiva de datos por parte del grupo de las más grandes empresas tecnológicas a escala mundial, tanto en el ámbito de los mercados afectados, como en el estado de indefensión de los usuarios respecto a sus datos personales.

En este sentido, se avanza en el mapeo de la evolución de la convergencia de industrias asociadas a las TIC en el ámbito de internet, y se identifican los principales ejes a los que se orientan las nuevas regulaciones políticas a nivel global.

En la segunda parte de este trabajo, se establecen los conceptos fundamentales abordados en esta investigación, y cómo se relacionan entre ellos; como ser convergencia, *big data*, plataformas, y bienes públicos. La convergencia ha generado un proceso de concentración sin precedentes; la economía de plataformas permite que estas empresas aumenten su rentabilidad abriendo cada vez más áreas de negocio, al momento que permiten una extracción de datos cada vez mayor, lo que refuerza la concentración de las empresas y sus prácticas dominantes. En la tercera parte, se identifican desde el punto de vista práctico y empírico quiénes son los principales actores de la convergencia en el mundo privado. De allí surgen las principales plataformas de internet, y las empresas de telecomunicaciones a escala mundial. El objetivo es mostrar la convergencia de negocios que tienen tanto entre las propias plataformas, como entre las plataformas y los grupos de telecomunicaciones. En la parte cuatro, se presenta la consolidación histórica de la regulación antimonopolio en los EE.UU., así como el cambio de tendencia hacia su liberalización, mostrando en particular cómo a fines del siglo XX se comienza a permitir una elevada concentración dentro de

los medios de comunicación, política que más tarde justificará la concentración de las plataformas. A continuación, en este punto se narra, desde una perspectiva histórica, la lentitud con la que las agencias de regulación se comienzan a preocupar por las prácticas dominantes de las grandes plataformas, hasta llegar al estado en el que se encuentra el debate en la actualidad. Para eso se presentan algunos proyectos de ley que se están debatiendo a escala global donde se proponen distintas medidas, en particular, ponen el foco en la *big data* tanto para analizar las prácticas anticompetitivas, como para identificar restricciones en el uso de los datos. Finalmente, en las conclusiones, se destaca que la actual discusión regulatoria no llega a cuestionar la propiedad privada de la *big data*, elemento central que de acuerdo a nuevas corrientes académicas, permitiría frenar el proceso de concentración y simultáneamente restringir el poder de estas grandes corporaciones en favor de un mercado más abierto y un uso más responsable de la privacidad de los datos de las personas.

Esta investigación se sitúa dentro de los estudios de la Economía política de la comunicación y la cultura, dónde las plataformas conforman un mercado global en el que se intercambian bienes simbólicos como mercancías, lo que genera un nuevo bucle de concentración que aumenta las asimetrías históricas, profusamente documentadas, a partir de estudios desarrollados desde la década de los años 70 a la fecha (HUET, 1978; FLICHY 1980; MIÉGE; SALAUM, 1986; BUSTAMANTE; ZALLO 1988; GARNHAM 1990; entre otros). Más recientemente, esta corriente teórica ha hecho hincapié en los procesos de convergencia, concentración, y regulación a escala global (BUSTAMANTE, 2007; BOLAÑO, 2015; BECERRA; MASTRINI 2017; entre otros). Se considera asimismo la perspectiva de la Economía industrial como corriente teórica que aporta instrumentos analíticos relacionados con las políticas regulatorias, su evolución y resultados, además de con los bienes públicos (TIROLE, 1990; WATERMAN; SHERMAN; WOOK JI, 2013; NOAM, 2016).

Desde el punto de vista metodológico, en esta primera etapa de la investigación se realizó una amplia revisión bibliográfica, un análisis comparativo de las acciones de las agencias reguladoras de EE.UU., la UE y el RU, y un estudio empírico sobre las unidades de negocios de las plataformas, con vistas a identificar los principales actores que giran alrededor del *big data*, así como las acciones regulatorias que proyectan los sistemas políticos de los países centrales. En función de sus resultados se plantea la plausibilidad respecto a la transformación del *big data* en bien público, que como asumen algunos sectores de la academia, impactaría disminuyendo los niveles de concentración y los efectos nocivos que genera la manipulación algorítmica de los datos por parte de las grandes plataformas de internet.

1 Original: “[...] como um processo econômico, político e cultural que está fazendo convergir para um novo regime de informação e comunicação, enquanto modelo de negócios, regras legais e práticas sociais, o conjunto da cadeia produtiva da indústria cultural [...]”

Convergencia, *big data*, y regulación

El proceso de la convergencia ya consolidado en el mercado de contenidos, pero también en general en las empresas de telecomunicaciones y de internet que, como lo define Dantas (2010), puede ser asumido “[...] como un proceso económico, político y cultural que está convergiendo hacia un nuevo régimen de información y comunicación, como modelo de negocio, normas legales y prácticas sociales en toda la cadena productiva de la industria cultural [...]” (DANTAS, 2010, p. 41, traducción nuestra)[1]. Estas industrias culturales o grandes plataformas, se han expandido a otros sectores, no necesariamente simbólicos, pero igualmente que los primeros, capaces de generar efectos sobre el comportamiento de los usuarios. Las plataformas utilizan los datos por igual de aquellos que provienen de negocios culturales o simbólicos, de aquellos que no lo son. Al mismo tiempo, tanto las plataformas, como las empresas de telecomunicaciones se van expandiendo a las mismas áreas de negocio (GARCÍA CASTRILLEJO, 2010). Por eso, como se verá más adelante, se propone que el elemento que termina sintetizando este proceso convergente es el de *big data*, entendido como la capacidad de operar, almacenar, clasificar y analizar grandes cantidades de datos.

La reducción de la realidad a datos habilita a los servidores a operar mediante algoritmos (que son instrucciones y órdenes que los ingenieros les dan a las máquinas) y meta algoritmos (aprendizaje automático o *machine learning*) y a su vez este aprendizaje automático permite perfeccionar los sistemas de predicción (MAHRENBACH *et al*., 2018).

La cantidad de información promedio generada por el uso de los diferentes dispositivos se estima en 1.000 millones de terabytes por día y las proyecciones indican que esta cifra se duplicará todos los años (DESJARDINS, 2019). Con el pasaje del tiempo, los únicos que tienen capacidad de almacenar, además de clasificar y analizar, volúmenes de datos a gran escala son las empresas con negocios en la nube (*cloud computing*), es decir grandes plataformas de internet, y proveedores y operadores de telecomunicaciones.

Una plataforma es un empresa o corporación que opera en internet y que permite la ejecución de diversas aplicaciones en diferentes dispositivos, dando a los usuarios la posibilidad de acceder a ellas a través de un mismo entorno. Las plataformas se volvieron una forma eficiente de monopolizar, extraer, analizar y usar la cantidad cada vez mayores de datos (SRNICEK, 2018).

La capacidad que poseen estas empresas en la retroalimentación de datos generada por sus propios usuarios, les permite perfeccionar continuamente sus algoritmos y meta algoritmos, esto es, instrumentos de inteligencia artificial que mejoran de forma constante su capacidad de análisis y predicción de la realidad, llevándolos a un círculo virtuoso, consolidando una brecha cada vez mayor entre las grandes tecnológicas y el resto de las empresas (FURMAN, 2019; KOMISSAROV, 2019).

Por su parte, Stucke y Grunes (2018) plantean que las grandes plataformas de internet, además de los efectos de red tradicionales, incluyen efectos de red relacionados con la escala de datos, el alcance de los datos, y con ello acumular información en varios mercados de forma simultánea. Aquí se ve cómo los efectos de red basados en datos refuerzan los diferentes negocios de una misma corporación. Bajo estos efectos, el algoritmo, junto con el autoaprendizaje, puede identificar el universo probable de respuestas relevantes para proyectar distintos escenarios en distintos mercados estratégicos (STUCKE; GRUNES, 2018).

Como observó la OCDE, el *big data* favorece la concentración y el dominio del mercado. Los mercados basados en datos pueden llevar a un resultado del ganador se lo lleva todo, donde la concentración es una probabilidad resultado del éxito del mercado (OECD, 2018).

Esto es lo que ha inclinado a Google a aprovechar esta información para invertir en sectores tecnológicos estratégicos, en particular en inteligencia artificial, proceso que siguen de cerca también otras grandes de Internet (SRNICEK, 2018).

No es casualidad que, como sintetiza Marta Peirano (2019), en 2015 Google se convirtió en la corporación Alphabet Inc. junto con otras ocho empresas, incluidas dos divisiones financieras; Capital G (fondo de capital de riesgo) y GV (inversión de capital riesgo); dos laboratorios de investigación médica, Calico (biotecnológica para la longevidad) y Verily (investigación genética y de enfermedades); tres de infraestructura de cable (Google Fiber); sensores (Nest) y Smart Cities (Sidewalk Labs) (PEIRANO, 2019).

Zuboff (2020) va más lejos y propone para este proceso el concepto de capitalismo de vigilancia, que lo define por la extracción de datos y la predicción, por su necesidad de construir y elaborar unos medios de modificación conductual que orientan todas las operaciones hacia la búsqueda del control, creando así el marco propicio para un poder instrumental sin precedentes (ZUBOFF, 2019).

El uso del *big data* por las grandes corporaciones, es un nuevo principio de ordenamiento social que está produciendo una nueva forma de poder. Las ciencias de datos, particularmente la minería de datos y su alcance de predicción pueden llegar a modificar el comportamiento de las personas. El *big data*, además de producir economías de alcance, genera un nuevo fenómeno: las economías de acción; es decir la capacidad que tiene estas grandes corporaciones de modificar el comportamiento de las personas a través de la predicción (ZUBOFF, 2019).

Desde una perspectiva económica, el *big data* puede ser considerado como bien público. Los bienes públicos se definen por dos características centrales: por una parte, estos no son bienes rivales, lo que admite el uso simultáneo por parte de otros usuarios; ni excluyentes, lo que no impide que otros potenciales usuarios se sirvan de ellos en el futuro. En realidad, cuando los bienes públicos contemplan mecanismos de apropiación privada se convierten en bienes

mixtos. No son rivales ni excluyentes, pero actualmente las empresas que los generan se apropian y restringen su uso.

Como se ha visto hasta ahora, pero se profundizará más adelante, la propiedad privada del *big data* es central en el proceso de acumulación y concentración económica de las plataformas de internet. Sin embargo, la discusión actual sobre nuevos mecanismos de regulación en ningún caso propone la restricción de la propiedad privada del *big data*. Por ello es central en el debate proponer mecanismos de apropiación social de la extracción de datos que realizan estas grandes corporaciones. Zillner (2016) hace una propuesta para avanzar en el concepto de *big data* como bien público y para ello plantea cinco puntos: (1) promover la formación en la ciencia de datos; (2) eliminar las barreras para crear un mercado único digital; (3) estimular el entorno de inversión necesario para la tecnología de *big data*; (4) promover los datos abiertos; y, por último, (5) promover una legislación equilibrada una carta magna del *big data*. La misma debería abordar cuestiones como la privacidad y la seguridad, la propiedad y la transferencia, y la infraestructura de datos. Estas cuestiones deberían contemplar cómo garantizar que los contratos entre individuos y poderosas empresas de *big data* o gobiernos sean justos; y dónde ubicar la responsabilidad de la seguridad de los datos (ZILLNER, 2016).

Como ha sido señalado, los impactos que produce la concentración de esta industria en términos económicos, constituye en sí mismo un problema político de primer orden por el empoderamiento exacerbado de los actores dominantes (ZUBOFF, 2020). Los impactos democráticos directos e indirectos son múltiples, aunque pueden analizarse en tres grandes ejes: a) por la acción directa de actores emergentes más poderosos que los mismos estados, b) por la capacidad de las tecnologías para manipular comportamientos sociales y c) por el acceso o la utilización descontrolada de las redes sociales en la difusión masiva de información falsa o de fuentes poco confiables dentro de un mar de información que constituyen la materia prima de la minería de datos.

Grandes plataformas y empresas de telecomunicaciones: convergencia en áreas de negocio y extracción de datos

Las grandes plataformas, si bien todas tienen un perfil propio y una especialización fuerte en el mercado, Facebook con redes sociales, Alphabet con su buscador Google, etc., en realidad estas empresas tienen más semejanzas entre sí que diferencias.

Todas ellas venden publicidad, cuentan con buscadores (en sistema cerrado o abierto), tienen servicios de *streaming* audiovisual, servicios en la nube, comercio electrónico, y minería de datos. Por su parte, seis de las siete empresas cuentan con redes sociales, y desarrollan y venden videojuegos.

Tabla 1 – Las siete compañías tecnológicas más grandes del mundo y sus principales negocios (por capitalización bursátil, año 2021)

Fuente: PWC (2021) y elaboración propia a partir de las memorias anuales de las compañías.

Nombre de la empresa	Apple	Microsoft	Amazon	Alphabet	Facebook	Tencent	Alibaba
Capitalización bursátil en mM USD	1.568	1.505	1.337	953	629	599	577
País de origen	EE.UU.	EE.UU.	EE.UU.	EE.UU	EE.UU.	China	China
Negocio principal	Hardware	Software	Comercio electrónico	Buscadores	Redes sociales	Redes sociales	Comercio electrónico
Publicidad	X	X	X	X	X	X	X
Buscadores	X	X	X	X	X	X	X
Redes sociales		X	X	X	X	X	X
Venta de aplicaciones	X	X	X	X		X	X
Streaming de video	X	X	X	X	X	X	X
Videojuegos	X	X	X	X		X	X
Servicios en la nube	X	X	X	X		X	X
Big data	X	X	X	X	X	X	X
Comercio electrónico	X	X	X	X	X	X	X

Google y Tencent son los dos grandes jugadores en buscadores, pero no por ello, otros actores no pierden la esperanza en ese mercado, como Apple y Microsoft. En redes sociales manda Facebook, pero es acompañado de cerca por las redes sociales de las empresas chinas. Los videojuegos son negocios importantes para Microsoft, Amazon y Tencent.

Por último, todos tienen ventas de aplicaciones, servicios en la nube, y por lo tanto todos estos actores tienen comercio electrónico, y por supuesto, todas estas grandes empresas son las principales propietarias de la generación de datos, del *big data* a escala mundial.

Por su parte, el principal negocio de las empresas de telecomunicaciones es la venta de servicios de voz y datos al consumidor final. Sin embargo, desde el inicio de la convergencia, en los años 90, estas empresas comenzaron a realizar estrategias adquiriendo nuevos negocios. La posibilidad tecnológica permitió que muchas de ellas, con el llamado *triple play*, ofrecieran voz, datos y televisión, por lo que varias de estas empresas son además operadores de TV por cable.

Sin seguir cronológicamente el crecimiento, y las estrategias de integración vertical y horizontal, algunos ejemplos de concentración en este sector fueron los siguientes: Comcast adquirió los estudios Universal, con su cadena de TV abierta NBC, y señales de TV deportivas, de ficción, etc. Por su parte, AT&T en el 2018 adquirió el grupo Warner, con su cadena de TV abierta, sus operadores de cable, sus estudios de producción de contenidos, y la producción de sus señales como CNN, o HBO etc. En estos dos casos, la adquisición de contenidos por parte de operadores de telecomunicaciones, refleja una de las posibles estrategias para competir con las grandes tecnológicas en las plataformas de Internet. HBO + es un claro ejemplo de competencia con Netflix. En este mismo sentido, prácticamente todas la telefónicas analizadas (excepto la China Mobile y la japonesa Softbank) han lanzado plataformas propias para vender contenidos audiovisuales a través de sus celulares. Por lo tanto, AT&T, Comcast, y otros operadores de telecomunicaciones compiten también en el mercado publicitario.

Tabla 2 – Las 10 principales empresas de telecomunicaciones a escala mundial y sus principales negocios (por capitalización bursátil, año 2021)

Fuente: PWC (2021) y elaboración propia a partir de las memorias anuales de las compañías.

Nombre de la empresa	Verizon	AT&T	Comcast	China M	T-Mobile	Softbank	Deutsch T	America M	Vodafone	Telefonica
Capitalización bursátil en Mm USD	226	216	178	138	130	120	82	57	48	23
País de origen	EE.UU.	EE.UU.	EE.UU.	China	EE.UU.	Japón	Alemania	México	UK	España
Voz y datos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Publicidad	X	X	X							
Buscadores	X					X				
Streaming de video	X	X	X		X		X	X	X	X
Servicios en la nube	X	X	X	X		X	X	X	X	X
Big data	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Cable TV	X	X	X					X	X	X
Otros medios		X	X							

Prácticamente sin excepción, las 10 empresas de telecomunicaciones más grandes del mundo, todas cuentan con servicios en la nube. Donde compiten directamente con la tecnológicas –por ejemplo, la principal fuente de ingresos de Amazon ya son sus servicios en la nube, y para Microsoft significa una parte importante de su negocio (IGLESIAS, 2019). Estas empresas que de por sí ya obtienen datos de sus usuarios, con los *cloud centers* los amplían, y por lo tanto también generan el preciado bien competitivo, *big data*. Las compañías de telecomunicaciones compiten con las tecnológicas en plataformas de *streaming*, servicios en la nube y en el *big data*.

No por ello, no debemos de dejar de hacer hincapié que las 7 empresas tecnológicas más grandes del mundo, son en promedio 8 veces más grandes en capitalización bursátil que las 10 empresas de telecomunicaciones, 1.024 contra 122 billones de dólares.

El despliegue de los operadores de telecomunicaciones en la infraestructura de redes, ubica a estas empresas en la base de la cadena tecnológica de valor. Son las que logran menos beneficios de acuerdo a la inversión realizada. Aunque necesarias, la estrategia de las empresas tecnológicas tiene mucho más que ver con estar cerca de los datos del cliente, que situarse en la infraestructura de redes. La estrategia de estas empresas se dirige a invertir en negocios hasta ahora desarrollados sólo por las plataformas (GSMA, 2020a).

Simultáneamente, la política de algunas plataformas, por ejemplo, la de Google, es desarrollar su propia estructura de red – navegadores, sistemas operativos, servidores, centros de datos, fibra óptica etc.; de forma de que sus datos eviten pasar por una red pública. Los operadores de telecomunicaciones y las plataformas de Internet cada vez se parecerán más entre ellas en la medida que empiezan a intervenir en las mismas áreas de negocios (SRNICEK, 2018).

La tecnología móvil de quinta generación 5G, ocasionará un crecimiento exponencial en la creación de datos. Por ejemplo, la capacidad de gestionar el espectro radioeléctrico de forma segmentada (*network slicing*), tanto con el manejo de enormes cantidades de datos como de necesidades diferentes de velocidad, capacidad y latencia, permitirá una mayor capacidad de conexiones de dispositivos o máquinas entre sí, y entre dispositivos y personas (GSMA, 2020b).

Los dispositivos y las máquinas generan datos (*big data*), la mayoría de los cuales no están estructurados, proporcionan información procesable y, justamente al procesarlos y obtener datos útiles y manejables de ese inmenso volumen de información, se genera una mayor minería de datos.

Si bien no se hará un recuento detallado de las empresas proveedoras de hardware para la telefonía celular, como Samsung, Huawei, Apple etc., son también grandes generadores de *big data*.

Como se dijo anteriormente, la convergencia tecnológica, de negocios y de dispositivos entre estos diferentes sectores empresariales, como los grupos de medios, los proveedores de equipos de telecomunicaciones, los operadores de telecomunicaciones, y las plataformas de internet; se manifiesta ahora, además de entre redes de infraestructura, hardware de los diferentes dispositivos, software, y contenidos, en el *big data*. La síntesis de la convergencia entre todos estos negocios es la extracción y procesamiento de datos.

El debate regulatorio: Las leyes antitrust, su liberalización, el poder de las plataformas, y el debate actual de las agencias reguladoras

A fines del siglo XIX, unas pocas corporaciones dominaban gran parte del devenir económico, social y político de los EE.UU. Entre este puñado de grandes empresas se encontraban la Standard Oil, el Chase National Bank, y la AT&T, entre otras (CAREY, 2008; WU, 2016).

Las grandes empresas también crearon una clase de gente fabulosamente rica. Para 1900, el 10 % de la población controlaba el 80% por ciento de la riqueza, mientras que millones vivían en la pobreza (PIKETTY, 2014).

La Sherman Antitrust Act de 1890 fue la primera medida antimonopolio, pero dicho proceso fue continuado y fortalecido por el presidente Wilson que creó la Comisión Federal de Comercio (FTC, por sus siglas en inglés) en 1914, como la primera agencia independiente del gobierno de los EE.UU para aplicar las leyes antitrust (VILLEGAS CAYÓN, 2015).

En el año 1934 se creó también como agencia independiente la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC, por sus siglas en inglés). Estas dos agencias, y en general el sistema de defensa de la competencia se fueron fortaleciendo hasta la década de los años 70. A partir de allí, y producto del comienzo de la implementación de la teoría económica neoliberal, comenzó a desmantelarse la regulación anti concentración en EE.UU. primero, y posteriormente a escala global (MIGUEL, 2007).

A modo de síntesis, y vinculado a los medios de comunicación, en 1993 la FCC eliminó las normas conocidas como *Financial Interest and Syndication Rules*, que impedían la integración vertical entre los estudios de Hollywood y las cadenas de televisión. A partir de ese año la Corporación Disney compró la cadena de televisión ABC, los estudios Paramount compraron la CBS, Universal compró la NBC; a su vez, las mismas medidas liberalizadoras permitieron que los estudios Fox se hicieran con la cuarta cadena (OWEN; WILDMAN, 1992; BUQUET, 2004).

En 2018, la FCC permitió también la fusión del grupo mediático Warner con AT&T. Comcast, el más grande operador de cable de los EE.UU. pero también de telecomunicaciones, adquirió el grupo NBC Universal. Disney, Comcast, y Viacom se encuentran hoy entre las 50 empresas más grandes del mundo (SEGOVIA ALONSO, 2005). Ya no solo se permitió la integración

vertical entre los grandes estudios y las grandes cadenas de televisión, sino que entre los ya consolidados grupos mediáticos de EE.UU. con las más grandes empresas de telecomunicaciones (LEE; KANG, 2019).

Por su parte, la conformación de los grandes monopolios tecnológicos y su poder de influencia a nivel económico, político y social, al inicio del siglo XXI, tienen poca diferencia con los poderosos carteles formados a fines del siglo XIX.

De las 10 empresas más grandes del mundo, 7 son tecnológicas, 5 norteamericanas, y 2 chinas. Las 5 norteamericanas representan el 22% del total del valor de las 100 empresas más grandes del mundo, las 2 empresas chinas, por su parte, representan el 4% (PWC, 2021). Por supuesto, que los dueños de estas empresas están entre las personas más ricas del mundo (LOS 50..., 2021).

Y si hablamos de concentración, también se puede hablar de pobreza. El 10% de la población mundial posee el 82% de la riqueza (SHORROCKS *et al.*, 2019), de este modo el nivel de concentración de la riqueza es el mismo que en los albores del siglo XX. En los años 1970, en pleno sistema de bienestar, tanto en Europa como en EE.UU., el 10% de la población poseía el 60% de la riqueza, 22 puntos menos que en el 2020 (PIKETTY, 2014).

Hoy existe la legislación antimonopolio, pero, por una parte, la desregularización la ha hecho más permisiva, y por otra, las herramientas que tiene para analizar el nuevo tipo de empresas, los mercados y la competencia han quedado obsoletas. La regulación actual no ha permitido generar argumentos que impidan fusiones de empresas que décadas atrás hubieran sido violatorias de cualquier regla básica de concentración (ANDREWS; IOSFIDIS, 2019).

Peor aún, las regulaciones y las decisiones de los organismos reguladores siguen siendo nacionales cuando en realidad las empresas, sus características, y las formas cómo sortean las normativas contra las prácticas anticompetitivas son globales. Este es el otro desafío regulatorio del siglo XXI (RIOUX; VERDUGO ULLOA, 2017).

En el siglo XXI, la Comisión Federal de Comercio de los EE.UU. (FTC), y la División Antimonopolio del Departamento de Justicia (DOJ), las agencias vinculadas a la competencia en el Reino Unido, y la Dirección de la Competencia de la Comisión Europea (además del resto de agencias vinculadas a la competencia y defensa de los derechos del consumidor a escala mundial), han permitido la absorción de empresas como WhatsApp e Instagram y otras 80 empresas por parte de Facebook; o YouTube o Waze y sus más de 200 adquisiciones de empresas en diferentes mercados por parte de Alphabet, o el propio ingreso con Android al mercado de sistemas operativos de telefonía celular que tiene esta misma corporación (CRÉMER *et al.*, 2019).

Sin embargo, directivos de estas propias agencias gubernamentales, y también académicos han manifestado que el instrumental de análisis que han utilizado para permitir estas fusiones y/o absorciones está totalmente perimido.

En 2019, la FTC, así como la DOJ, comenzaron a preocuparse por las prácticas anticompetitivas de las grandes tecnológicas, para determinar si las plataformas digitales detentan poder de mercado e incurren en prácticas que reducen la competencia, impiden la innovación, o perjudican a los consumidores. Por su parte, el Comité Judicial de la Cámara de Representantes, comenzó una indagación sobre el poder de mercado de las plataformas digitales (KOMISSAROV, 2019).

También en esta línea se ha unido la Secretaría Estratégica de Negocios, Energía e Industria del Reino Unido (United Kingdom's Strategic Secretariat for Business, Energy and Industry – BEIS), que plantea directamente que el mercado relevante hasta ahora no ha sido correctamente analizado, ya que la información generada por estas empresas -desde que se permitieron esas importantes fusiones- pone de manifiesto que el mercado relevante se define a través de la adquisición de datos. Según consigna dicho informe, estos son utilizados para generar varias prácticas anticompetitivas, como desplazar a potenciales entrantes, concentrar el mercado publicitario, promover la compra de sus propios productos, y por último la concentración empresarial ha impedido el crecimiento de un entorno innovador (FURMAN, 2019). Estas nuevas definiciones son relevantes, es reconocido por las agencias de la competencia que el *big data* es importante para determinar los mercados relevantes, aunque todavía no se han impedido fusiones bajo dichos fundamentos.

Por su parte, la Comisión Europea ha tomado algunas decisiones importantes. Ha habido tres sentencias relevantes. La primera en 2017. En ella demuestra que el buscador de Google favorece sus servicios de compras por internet en desmedro de sus competidores. Esta sentencia le impuso a Google una multa de 2.700 millones de USD. La segunda fue en 2018, donde el organismo europeo le impuso una sanción tras una investigación de tres años en la que demostró que la tecnológica estadounidense utilizó los dispositivos móviles con el sistema operativo Android para fortalecer su buscador y posicionarlo en todo el mundo. La multa impuesta en este caso fue de 5.000 millones de USD. La tercera en 2019, por haber incurrido en prácticas abusivas en la forma en que negociaba anuncios en línea para otros sitios web como periódicos, blogs y agregadores de viajes. Esta última multa fue de 1.700 millones de dólares (TIKU, 2019).

Pero estas empresas no solo generan problemas en torno al marco competitivo. También están denunciadas por imponer cláusulas abusivas a los consumidores. Justamente las cláusulas abusivas apuntan a extraer y apropiarse de la mayor cantidad posible de datos. Los datos extraídos a los usuarios de estas plataformas, no reparan en la intimidad de las personas, no son transparentes en su uso, ni dan cuenta del destino de dichos datos. Justamente, el almacenamiento, procesamiento y análisis de dichos datos es el valor agregado que genera el *big data* a las plataformas digitales (TABARRINI, 2019).

También relativo a la privacidad de los usuarios, la FTC de los EE.UU. multó con 5.000 millones de dólares a Facebook en el año 2019. El fundamento de la Comisión Federal de Comercio fue que "a pesar de las repetidas promesas a sus miles de millones de usuarios en todo el mundo de que podrían controlar cómo se comparte su información personal, Facebook socavó las opciones de los consumidores" (UNITED STATES, 2019, traducción nuestra)[2]. Por su parte, la Information Comission Officer's del Reino Unido (ICO) impuso una multa de 500 millones de libras a la misma compañía. Según la ICO,

> la investigación descubrió que entre 2007 y 2014, Facebook procesó la información personal de los usuarios de manera injusta al permitir a los desarrolladores de aplicaciones acceder a su información sin un consentimiento suficientemente claro e informado (...) Estas fallas significaron finalmente que la empresa GSR recopilara datos de hasta 87 millones de personas sin su conocimiento. Posteriormente, un subconjunto de estos datos se compartió con otras organizaciones, incluido SCL Group, la empresa matriz de Cambridge Analytica que participó en campañas políticas en los EE.UU. (UNITED KINGDOM, 2018, traducción nuestra)[3].

Estas prácticas monopólicas están relacionadas con las cláusulas abusivas que se imponen a los usuarios; sin estos últimos, no contarían con el *big data*, ni podrían generar los algoritmos que le aseguran su dominio en el mercado.

También en este sentido ha habido otros avances específicos de la UE, como el nuevo Reglamento General de Protección de Datos Personales del Parlamento Europeo y del Consejo, que regula el tratamiento que realizan personas, empresas u organizaciones de los datos personales relacionados con personas en la Unión Europea (UNIÓN EUROPEA, 2016). En este sentido, "Facebook, Google y Twitter aceptaron cambiar sus términos de condiciones para que sean amigables con el cliente y cumplan con nueva normativa de la UE" (EUROPEAN COMMISSION, 2018, traducción nuestra)[4].

Por supuesto que además las grandes plataformas tecnológicas están acusadas de no remunerar los derechos, sean de los periódicos online, de los músicos, o tener constantes violaciones a la libertad de expresión. Las grandes plataformas son un gran problema para la democracia, y en general para la sociedad actual y futura (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2019).

También desde EE.UU., y Europa se escuchan las primeras voces para impedir algún tipo de absorciones como en el caso la compra de Fitbit por parte de Google. Por su parte, legisladores en EE.UU. hablan de la posibilidad de regulaciones más estrictas para las tecnológicas. Por ejemplo, el senador demócrata por Nueva York Michael Gianaris declaró que "Nuestras leyes antimonopolio tienen alrededor de un siglo y fueron creadas para una economía diferente [...] nadie podía contemplar un motor de búsqueda que

2 Original: "Despite repeated promises to its billions of users worldwide that they could control how their personal information is shared, Facebook undermined consumers' choices".

3 Original: "The ICO's investigation found that between 2007 and 2014, Facebook processed the personal information of users unfairly by allowing application developers access to their information without sufficiently clear and informed consent....These failings meant [that the] company GSR, harvested the Facebook data of up to 87 million people worldwide, without their knowledge. A subset of this data was later shared with other organisations, including SCL Group, the parent company of Cambridge Analytica who were involved in political campaigning in the US".

4 Original: "Facebook, Google and Twitter accept to change their terms of services to make them customer-friendly and compliant with EU rules".

5 Original: “Our antitrust laws are about a century old and were built for a different economy [....] no one could see a search engine which could prioritize one’s own products over competitors.”.

priorizara sus productos sobre los de la competencia” (SUNDARAM, 2020, traducción nuestra)[5]. El Reino Unido, en esta dirección, por primera vez se plantea estudios ex ante, esto es seguimiento de las grandes tecnológicas previo a que existan demandas (PETROS; LEIGHTON, 2019).

A fines del año 2020, las reflexiones realizadas por las agencias reguladoras o antimonopolio de EE.UU. y el Reino Unido, sobre posibles medidas contra las grandes tecnológicas terminaron en iniciativas concretas. El Subcomité Antimonopolio de la Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos presentó el Informe *Investigation of Competition in Digital Markets* sobre las corporaciones GAFA (Google, Apple, Facebook, Amazon), donde sus propuestas abarcan desde la separación estructural imponiendo la desinversión a estas grandes corporaciones; hasta la transformación de las leyes antimonopolio para que puedan ser más efectivas en el futuro (NADLER; CICELLINE, 2020). Por su parte, la FTC, en conjunto con los fiscales de 48 Estados de los Estados Unidos, demandó en diciembre de 2020 a Facebook exigiéndole la venta de Whastsapp e Instagram, y solicitando impedir nuevas fusiones y adquisiciones en el futuro (UNITED STATES, 2020). Por su parte, el gobierno del Reino Unido creó, dentro de las competencias de la Competition Markets Authority (CMA), la Digital Market Unit (DMU), agencia que coordinará con la OFCOM y otras agencias vinculadas, y tendrá como objetivo realizar y hacer cumplir un nuevo marco normativo que garantice la competencia en el mercado de las grandes plataformas de internet (UNITED KINGDOM, 2020).

Una vez que los organismos de gobierno de la UE y los EE.UU. han tomado conciencia de las prácticas de las grandes plataformas de internet, tanto de abuso sobre protección de datos personales, como de sus prácticas anticompetitivas, estos gobiernos presentaron proyectos de ley a ser considerados por sus parlamentos. La Comisión Europea ha enviado sendos proyectos al Parlamento Europeo. Se trata de la Digital Services Act (DSA) y Digital Markets Act (DMA). En la primera de ellas se destaca que “Varias partes interesadas, en particular la sociedad civil y el mundo académico, señalan la necesidad de realizar auditorías algorítmicas de rendición de cuentas y transparencia, especialmente en relación con la forma de priorizar y personalizar la información” (COMISIÓN EUROPEA, 2020, p. 10), proponiendo entre otras cosas “un sistema de gobernanza de la UE con competencias reforzadas de supervisión y ejecución” (COMISIÓN EUROPEA, 2020, p. 12).

Por su parte, “la propuesta de Ley de Mercados Digitales se ocupa de los desequilibrios económicos, las prácticas comerciales desleales de los guardianes de acceso y sus consecuencias negativas, como la reducida disputabilidad de los mercados de plataformas” (COMISIÓN EUROPEA, 2020, p. 3). Entre ellas, “los procedimientos previstos en el Reglamento se incluyen la capacidad de la Comisión para solicitar información, realizar entrevistas y tomar declaraciones e inspecciones *in situ*, adoptar medidas provisionales y hacer que las medidas voluntarias sean vinculantes para los guardianes de

acceso, así como controlar su cumplimiento del Reglamento (artículo 24)" (COMISIÓN EUROPEA, 2020, p. 15).

En su artículo 69, el proyecto de Ley plantea "En particular, la Comisión debe tener acceso a los documentos, datos, bases de datos, algoritmos e información pertinentes y necesarios para iniciar y llevar a cabo investigaciones y para supervisar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente Reglamento" (COMISIÓN EUROPEA, 2020, p. 36).

En este mismo sentido, el Comité Judicial de la Cámara de Representantes de los EE. UU, ha aprobado un paquete de proyectos de ley dirigidos a las grandes plataformas de internet en donde cuatro de ellos apuntan directamente a transformar radicalmente las leyes de la competencia. Dicha iniciativa, apoyada por demócratas y republicanos, recoge los fundamentos del informe presentado por el Subcomité Antimonopolio de la Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos mencionado en párrafos anteriores. En general, estos proyectos, que fortalecen el alcance normativo de la ODJ y la FTC a los efectos de establecer reglas pro-competencia para la interoperabilidad y la portabilidad de datos en línea; prohibir a las grandes plataformas realizar fusiones vinculadas a las áreas de negocio en las que ya operan dichas compañías; así como impedir otro tipo de prácticas anticompetitivas, como por ejemplo discriminar a empresas que sus negocios están vinculados a la intermediación de estas propias plataformas (WILSON SONSINI GOODRICH & ROSATI, 2021).

Detrás de muchas de estas iniciativas hay una preocupación compartida sobre la incapacidad que ha tenido el enfoque tradicional de control antimonopolio en las distintas agencias para impedir el dominio de mercado por unas pocas empresas en la era digital. Las grandes plataformas de internet comparten las mismas características: poseen economías de alcance y escala, fuertes efectos de red, servicios al consumidor sin costo monetario, tarifas altas de la innovación y una rápida difusión de nuevas tecnologías. A pesar de las diferencias en los negocios, y en los modelos de negocio, las grandes plataformas de internet tienen una cosa en común: la minería de datos (CRÉMER *et al.*, 2019).

Esta parte del negocio no sólo está presente en las grandes plataformas de Internet. La convergencia tecnológica, de negocios y de dispositivos entre diferentes sectores empresariales –como ser los grupos de medios, los proveedores de equipos de telecomunicaciones, los operadores de telecomunicaciones, y las plataformas de internet-; se manifiesta ahora, además de entre redes de infraestructura, hardware de los diferentes dispositivos, software, y contenidos, con el *big data*.

Conclusiones

Ante el disruptivo cambio tecnológico, en un principio, los gobiernos no tomaron ningún tipo de medidas. Las grandes plataformas de internet operaron sin mayores restricciones hasta 2007, año en que la Comisión Europea actualizó la Directiva Audiovisual definiendo tímidamente los Servicios de Comunicación Audiovisual no lineales.

Agencias reguladoras y distintas instituciones siguieron con acciones como las ejercidas por la Comisión Europea. Pero esto no sucedió hasta el año 2016 con la actualización de la Directiva de Protección de Datos Personales, y con importantes multas a las grandes plataformas en los años 2017, 2018 y 2019. La Oficina de Información (ICO) del Reino Unido en 2018, y la Comisión Federal de Comercio (FTC) de los EE.UU. durante 2019 hicieron lo propio.

Todas estas agencias e instituciones como la FTC, la división antimonopolio de la DOJ, el Congreso de los EE.UU., la Comisión Europea, y la Secretaría Estratégica de Negocios, Energía e Industria (BEIS) del Reino Unido, entre otras, están discutiendo además propuestas que sean capaces de generar nuevos instrumentos que impidan a las grandes plataformas, tanto las acciones anticompetitivas como el uso abusivo de datos.

Sus planteos en general coinciden con que la manipulación de los datos a gran escala por estas grandes plataformas es utilizada para desplazar a potenciales entrantes, concentrar el mercado publicitario, promover la compra de sus propios productos, impedir el crecimiento de un entorno innovador, además de vulnerar la protección de datos personales.

A pesar de que algunas de estas regulaciones propuestas restringirán el poder de las plataformas, tanto en el uso de los datos personales, como en sus comportamientos anticompetitivos; incluso tomando en cuenta uno de los proyectos de Ley en el Congreso de los EE.UU. que propone la interoperabilidad y portabilidad de los datos de las grandes plataformas, hay un elemento que todavía no se pone en el centro de la discusión y es la condición conceptual y propietaria de los *big data*.

Tanto desde la academia, como desde las agencias regulatorias se han realizado varias preguntas y algunas propuestas; pero ¿cuándo se llegará al tratamiento del *big data* de forma global, tomando en cuenta posibles regulaciones que limiten su apropiación privada y admitan tratarlo como un bien público de libre acceso? Tanto desde la academia como de sectores de la sociedad civil crecientemente se está planteando la necesidad de considerar al *big data* como un bien público a escala global.

Referencias

ALIBABA GROUP. **Annual Report**. 2020. Disponible en: https://doc.irasia.com/listco/hk/alibabagroup/interim/2021/intrep.pdf. Acceso el 10 oct. 2020.

ALPHABET. **Annual Report**. 2019. Disponible en: https://abc.xyz/investor/static/pdf/20200204_alphabet_10K.pdf?cache=cdd6dbf. Acceso el 10 oct. 2020.

AMAZON. **Annual Report**. 2019. Disponible en: https://s2.q4cdn.com/299287126/files/doc_financials/proxy/2019-Proxy-Statement.pdf. Acceso el 10 oct. 2020.

AMÉRICA MÓVIL. **Annual Report**. 2019. Disponible en: https://s22.q4cdn.com/604986553/files/doc_financials/2019/ar/2019-20-F-EN.pdf. Acceso el 10 oct. 2020.

AMNISTÍA INTERNACIONAL. **Gigantes de la vigilancia**: la amenaza que el modelo de negocios de Google y Facebook representa para los derechos humanos. Londres: Amnistía Internacional, 2019. Disponible en: https://www.amnesty.org/download/Documents/POL3014042019SPANISH.PDF. Acceso el 10 oct. 2020.

ANDREWS, L.; IOSFIDIS, P. Regulating the internet intermediaries in a post-truth world: Beyond media policy? **The International Communication Gazette**, v. 82, n. 3, 2019. Disponible en: https://doi.org/10.1177/1748048519828595. Acceso el 10 oct. 2020.

APPLE. **Annual Report**. 2020. Disponible en: https://s2.q4cdn.com/470004039/files/doc_financials/2020/ar/_10-K-2020-(As-Filed).pdf. Acceso el 10 oct. 2020.

AT&T INC. **Annual Report**. 2019. Disponible en: https://investors.att.com/~/media/Files/A/ATT-IR/financial-reports/annual-reports/2019/complete-2019-annual-report.pdf. Acceso el 10 oct. 2020.

BECERRA, M.; MASTRINI, G. **La concentración infocomunicacional en América Latina 2000-2015**: nuevos medios y tecnologías, menos actores. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes; Observacom, 2017.

BOLAÑO, C. **The Culture Industry, Information and Capitalism.** London: Palgrave Macmillan, 2015.

BUSTAMANTE, E. **Industrias creativas**: Amenazas sobre la cultura digital. Barcelona: Gedisa, 2007.

BUSTAMANTE, E. (Coord.). **Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación**. Madrid: Las industrias culturales en la era digital. Barcelona: Gedisa, 2003.

BUSTAMANTE, E.; ZALLO, R. **Las industrias culturales en España**: Grupos multimedia y transnacionales. Madrid: Akal Comunicación, 1988.

BUQUET, G. **El Poder de Hollywood**: un Análisis Económico del Mercado Audiovisual en Europa y Estados Unidos. Madrid: Fundación de Autor, 2005.

CAREY JR., C. Corporations and Big Business. **Nineteenth Century U.S. Newspapers**, Cengage Learning, 2008. Disponible en: https://www.gale.com/intl/essays/charles-w-carey-jr-corporations-big-business. Acceso el 10 oct. 2020.

CHINA MOBILE. **Annual Report**. 2019. Disponible en: https://www.china-mobileltd.com/en/ir/reports/ar2019.pdf. Acceso el 10 oct. 2020.

COMCAST. **Annual Report**. 2020. Disponible en: https://www.cmcsa.com/static-files/0ff6a41f-c1ff-4c25-b07e-4ec8424907cf. Acceso el 10 oct. 2020.

COMISIÓN EUROPOEA. **COM(2020) 825 final 2020/0361 (COD)**. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un mercado único de servicios digitales (Ley de servicios digitales) y por el que se modifica la Directiva 2000/31/C Bruselas, 2020. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0825&from=es. Acceso el 10 oct. 2020.

COMISIÓN EUROPEA. **COM(2020) 842 final 2020/0374 (COD)**. Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del consejo sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital (Ley de Mercados Digitales). Bruselas, 2020. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0842&from=es. Acceso el 10 oct. 2020.

CRÉMER, J.; DE MONTJOYE, Y.; SCHWEITZER, H. **Competition Policy for the digital era**. Directorate-General for Competition, European Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019. Disponible en: https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/21dc175c-7b76-11e9-9f05-01aa75ed71a1. Acceso el 14 abr. 2020.

DANTAS, M. Convergência digital: entre os "jardins murados" e as praças públicas. In: SEL, S. **Políticas de comunicación en el capitalismo contemporáneo**: América Latina y sus encrucijadas. Buenos Aires: CLACSO, 2010. p. 41-68.

DESJARDINS, J. How Much Data is Generated Each Day? **Visual Capitalist**, 15 abr. 2019. Disponible en: https://www.visualcapitalist.com/how-much-data-is-generated-each-day/. Acceso el 4 set. 2020.

DEUTSCHE TELEKOM. **Annual Report**. 2019. Disponible en: https://report.telekom.com/annual-report-2019/servicepages/downloads/files/entire_dtag_ar19.pdf. Acceso el 10 oct. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. Facebook, Google and Twitter accept to change their terms of services to make them customer-friendly and compliant with EU rules. **Newsroom**, 15 feb. 2018. Disponible en: https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=614254 /. Acceso el 7 oct. 2020.

FACEBOOK. **Annual Report**. 2018. Disponible en: https://s21.q4cdn.com/399680738/files/doc_financials/annual_reports/2018-Annual-Report.pdf. Acceso el 10 oct. 2020.

FLICHY, P. **Les industries de l'imaginaire.** Grenoble: P.U. de Grenoble, 1980.

FURMAN, J. **Unlocking digital competition**: Report of the Digital Competition Expert Panel. Strategic Secretariat for Business, Energy and Industry. London: UK Publishing Services, 2019. Disponible en: https://assets.publi-

shing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/785547/unlocking_digital_competition_furman_review_web.pdf. Acceso el 10 oct. 2020.

GARNHAM, N. **Capitalism and Communication**: Global Culture and the Economics of Information. London: Sage Publications, 1990.

GSMA. **The mobile economy 2020**. 2020a. Disponible en: https://www.gsma.com/mobileeconomy/wp-content/uploads/2020/03/GSMA_MobileEconomy2020_Global.pdf. Acceso el 25 mar. 2020.

GSMA. **5G Spectrum**: GSMA Public Policy Position. 2020b. Disponible en: https://www.gsma.com/spectrum/wp-content/uploads/2020/03/5G-Spectrum-Positions.pdf. Acceso el 25 mar. 2020.

HUET, A. **Capitalisme et industries culturelles.** Grenoble: PUG, 1978.

IGLESIAS, A. El principal negocio de Amazon no está en el comercio electrónico, sino en sus servicios cloud. **Business Insider**, 1 feb. 2019. Disponible en: https://www.businessinsider.es/principal-negocio-amazon-servicios-cloud-368149. Acceso el 6 oct. 2020.

KOMISSAROV, S. ¿La competencia realmente está a un click de distancia? Propuestas antitrust para Silicon Valley. **Chasqui**, Quito, n. 142, dic. 2019. Disponible en: https://doi.org/10.16921/chasqui.v1i142.4106. Acceso el 10 oct. 2020.

LEE, E.; KANG, C. U.S. Loses Appeal Seeking to Block AT&T-Time Warner Merger. **New York Times**, 26 feb. 2019. Disponible en: https://www.nytimes.com/2019/02/26/business/media/att-time-warner-appeal.html. Acceso el 21 ene. 2021.

LOS 50 más ricos 2021. **Forbes**, 09 abr. 2021. Disponible en: https://forbes.co/2021/04/09/editors-picks/los-50-mas-ricos-del-mundo-2021/. Acceso el 22 jun. 2021.

MAHRENBACH, L.; MAYER, K.; PFEFFER, J. Policy visions of big data: views from the Global South. **Third World Quarterly**, v. 39, n. 10, p. 1861-1882, oct. 2018. Disponible en: https://doi.org/10.1080/01436597.2018.1509700. Acceso el 10 oct. 2020.

MICROSOFT. **Annual Report**. 2020. Disponible en: https://www.microsoft.com/investor/reports/ar20/download-center/. Acceso el 10 oct. 2020.

MIÈGE, B.; SALAUM, J. **L'Industrialisation de l'audiovisuel.** Paris: Aubier, 1986.

MIGUEL, J. Caracterización de la regulación de la FCC. **Zer - Revista de estudios de comunicación**, Bilbao, v. 12, n. 23, p. 119-137, nov. 2011. Disponible en: https://ojs.ehu.eus/index.php/Zer/article/view/3648. Acceso el 10 oct. 2020.

MURPHY, A; HAVERSTOCK, E; GARA, A; HELMAN, C; VARDI, N. Global 2000: How The World's Biggest Public Companies Endured The Pandem-

ic. **Forbes**, 13 mayo 2021. Disponible en: https://www.forbes.com/lists/global2000/#62ee12395ac0. Acceso el 22 jun. 2021.

NADLER, J.; CICELLINE, D. **Investigation of Competition in Digital Markets**. Washington: US House of Representatives, 2020. Disponible en: https://judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition_in_digital_markets.pdf. Acceso el 2 feb. 2020.

NEGROPOONTE, N. **Being Digital.** London: Hodder & Stoughton, 1995.

NOAM, E. **Who Owns the World's Media?** Media Concentration and Ownership Around the World. [*S.l.*]: Oxford University Press, 2016.

OECD. **Rethinking Antitrust Tools for Multi-Sided Platforms**. 2018. Disponible en: http://www.oecd.org/competition/rethinking-antitrust-tools-for-multi-sided-platforms.htm. Acceso el 10 oct. 2020.

OWEN, B.; WILDMAN, S. **Video Economics.** Cambridge: Harvard University Press, 1992.

PEIRANO, M. **El enemigo conoce el sistema**: Manipulación de personas, ideas e influencias después de la economía de la atención. Buenos Aires: Debate, 2019.

PETROS, I.; LEIGHTON, A. Regulating the internet intermediaries in a post-truth world: Beyond media policy? **The International Communication Gazette**, v. 82, n. 3, p. 211-230, 2019.

PIKETTY, T. **El capital del siglo XXI**. Paidós: Barcelona. 2014.

PWC. **Global Top 100 companies by market capitalization, 2020**. [*S.l.*]: PWC, 2021. Disponible en: https://www.pwc.com/gx/en/audit-services/publications/assets/global-top-100-companies-june-2020-update.pdf. Acceso el 5 mar. 202

RIOUX, M.; VERDUGO ULLOA, F. Hacia una nueva gobernanza global de las industrias culturales en la era digital. *In:* ALBORNOZ, L.; GARCÍA LEIVA, T. (Eds.). **El audiovisual en la era digital**: Políticas y Estrategias para la diversidad. Barcelona: Cátedra, 2017. p. 43-70.

SEGOVIA ALONSO, A. La globalización y el mito del tamaño en la industria mediática y de telecomunicaciones. **Investigaciones de la comunicación**, Caracas, v. 1, n. 17, p. 243-266, jun. 2005. Disponible en: https://www.academia.edu/12028759/La_globalizaci%C3%B3n_y_el_mito_del_tama%C3%B1o_en_la_industria_medi%C3%A1tica_y_de_telecomunicaciones. Acceso el 8 feb. 2020.

SHORROCKS, A.; DAVIES, J.; LLUBERAS, R. **Global wealth report 2019**. [*S.l.*]: Research Institute, Credit Suisse, 2019. Disponible en: https://www.credit-suisse.com/es/es/private-banking/learn-more-about-market-trends/global-wealth-report-2019.html. Acceso el 16 jul. 2020.

SOFTBANK BANK GROUP. **Annual Report**. 2020. Disponible en: https://group.softbank/system/files/pdf/ir/financials/annual_reports/annual-report_fy2020_01_en.pdf. Acceso el 10 oct. 2020.

SRNICEK, N. **Capitalismo de plataforma**. Buenos Aires: Caja Negra, 2018.

STUCKE, M.; GRUNES, A. **Big data and competition policy**. London: Oxford University Press, 2018.

SUNDARAM, A. New York proposes antitrust bill that would make it easier to sue big tech. **CNBC**, 6 de agosto de 2020. Disponible en: https://www.cnbc.com/2020/08/06/21st-century-antitrust-act-would-make-it-easier-to-sue-big-tech.html. Acceso el 9 set. 2020.

T MOBILE. **Annual Report**. 2019. Disponible en: https://s24.q4cdn.com/400059132/files/doc_financials/2019/ar/TMUS-2019-Annual-Report_WD-(Final).pdf. Acceso el 10 oct. 2020.

TABARRINI, C. Understanding the Big Mind. Does the GDPR Bridge the Human-Machine Intelligibility Gap? Forthcoming, **Journal of European Consumer and Market Law**, 1 jun. 2019. Disponible en: https://ssrn.com/abstract=3533225. Acceso el 10 oct. 2020.

TELEFONICA **Informe Anual**. 2019. Disponible en: https://www.telefonica.com/documents/162467/141705147/Cuentas-anuales-consolidadas-2019.pdf/5417b886-f979-72a6-884a-b8619b514d82. Acceso el 10 oct. 2020.

TENCENT. **Annual Report**. 2020. Disponible en: https://static.www.tencent.com/uploads/2020/04/02/ed18b0a8465d8bb733e338a1abe76b73.pdf. Acceso el 10 oct. 2020.

TIKU, N. The EU hits Google with a third billion-dollar fine. So What? **Wired**, 28 mar. 2019. Disponible en: https://www.wired.com/story/eu-hits-google-third-billion-dollar-fine-so-what/. Acceso el 3 nov. 2020.

TIROLE, J. **La teoría de la organización industrial.** Barcelona: Ariel, 1990.

UNIÓN EUROPEA. Reglamento 2016/679, abr. 2016. Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos). **Diario Oficial de la Unión Europea**, Luxemburgo, 2016. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=EN. Acceso el 27 jun. 2020.

UNITED KINGDOM. Information Commissioner's Office (ICO). ICO issues maximum £500,000 fine to Facebook for failing to protect users' personal information. **News and Blogs**, 25 oct. 2018. Disponible en: https://ico.org.uk/about-the-ico/news-and-events/news-and-blogs/2018/10/facebook-issued-with-maximum-500-000-fine/. Acceso el 17 set. 2020.

UNITED KINGDOM. New competition regime for tech giants to give consumers more choice and control over their data, and ensure businesses are fairly treated. **Press Release,** 27 nov. 2020. Disponible en: https://www.gov.uk/government/news/new-competition-regime-for-tech-giants-to-give-consumers-more-choice-and-control-over-their-data-and-ensure-businesses-are-fairly-treated. Acceso el 3 mar. 2021.

UNITED STATES. Federal Trade Commission. FTC Imposes $5 Billion Penalty and Sweeping New Privacy Restrictions on Facebook. **Press Releases**, 24 jul. 2019. Disponible en: https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2019/07/ftc-imposes-5-billion-penalty-sweeping-new-privacy-restrictions. Acceso el 18 oct. 2020.

UNITED STATES. Federal Trade Commission. FTC Sues Facebook for Illegal Monopolization. **Press Releases**, 20 dic. 2020. Disponible en: https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2020/12/ftc-sues-facebook-illegal-monopolization. Acceso el 3 feb. 2021.

VERIZON. **Annual Report**. 2019. Disponible en: https://www.verizon.com/about/sites/default/files/2019-Verizon-Annual-Report.pdf. Acceso el 10 oct. 2020.

VODAFONE GROUP PLC. **Annual Report**. 2020. Disponible en: https://www.vodafone.com/content/dam/vodcom/files/vdf_files_2020/pdfs/vodafone-annual-report-2020.pdf. Acceso el 10 oct. 2020.

VILLEGAS CAYÓN, J. **Las leyes antitrust de los Estados Unidos de América contra los monopolios y las prácticas restrictivas de la competencia**. Disertación (Doctorando en Derecho) – Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2015. Disponible en: https://eprints.ucm.es/id/eprint/54581/1/5329913994.pdf. Acceso el 2 feb. 2020.

WATERMAN, D.; SHERMAN, R.; WOOK JI, S. The economics of online television: Industry development, aggregation, and TV Everywhere. **Telecommunications Policy**, v. 37, n. 9, p. 725-736. 2013. DOI: 10.1016/j.telpol.2013.07.005. Acceso el 10 oct. 2020.

WILSON SONSINI GOODRICH & ROSATI. Package of Ambitious Antitrust Bills Targeted at Large Technology Companies Introduced in the House. **JDSupra**, 16 jun. 2021. Disponible en: https://www.jdsupra.com/legalnews/package-of-ambitious-antitrust-bills-3393767/. Acceso el 26 jul. 2021.

WU, T. **El interruptor principal**: auge y caída de los imperios de la información. México: FCE, 2016.

WWW FOUNDATION. **Contract for the web.** [*S.l.*]: World Wide Web Foundation, 2019. Disponible en: https://9nrane41lq4966uwmljcfggv-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/Contract-for-the-Web-3.pdf. Acceso el 25 abr. 2020.

ZILLNER, S. **Big Data-Driven Innovation in Industrial Sectors**. *In*: CAVANILLAS J.; CURRY, E.; WAHLSTER, W. (Eds.). **New Horizons for a Data-Driv-**

en Economy. Cham: Springer, 2016. p. 169-178. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-319-21569-3_9. Acceso el 10 oct. 2020.

ZUBOFF, S. **La era del capitalismo de la vigilancia**: la lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder. Barcelona: Paidos, 2020.



revista Eptic
VOL. 23, Nº 3, SET.-DEZ. 2021
ISSN 1518-2487

Regulação democrática de plataformas de rede social: possibilidades da autorregulação regulada no Brasil

Regulación democrática de plataformas de redes sociales: posibilidades de autorregulación regulada em Brasil

Democratic regulation of social network platforms: possibilities of regulated self-regulation in Brazil

Carlo José Napolitano

Professor Associado da Universidade Estadual Paulista – UNESP, Departamento de Ciências Humanas e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação, da Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, Bauru/SP, Livre-Docente em Direito à Comunicação, Pós-Doutor pelo Departamento de Direito do Estado, da Faculdade de Direito, da Universidade de São Paulo, Doutor em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras, UNESP/Araraquara, membro do grupo de pesquisa Mídia e Sociedade/CNPq, coordenador da linha de pesquisa Direito à Comunicação.

Contato: carlo.napolitano@unesp.br

Luiz Henrique Ranzani

Graduado em Comunicação Social com ênfase em Publicidade e Propaganda pelo Centro Universitário Sagrado Coração.

Contato: lh_ranzani@hotmail.com

Submetido em: 30.08.2021 - Aprovado em: 29.11.2021

Resumo

Motivadas pela atual desregulação e concentração do mercado das plataformas de rede social, discussões a respeito de propostas de regulação ganharam preponderância na agenda pública nacional e internacional. Nesse sentido, o presente artigo, baseado em pesquisa bibliográfica e documental, busca encontrar possibilidades de regulação no contexto brasileiro ao reunir diferentes propostas de regulação democrática que, se combinadas com um movimento de regulação convergente, podem ganhar respaldo. Assim, pretende-se contribuir com a discussão sobre a regulação e limitação do poder das plataformas e a efetivação da liberdade de expressão e de outros direitos fundamentais no ambiente das plataformas de rede social.

Palavras-chave: Autorregulação regulada. Regulação convergente. Regulação. Redes sociais.

Resumen

Motivados por la desregulación y concentración del mercado de las plataformas de redes sociales, las discusiones sobre propuestas regulatorias ganaron preponderancia en la agenda pública nacional y internacional. En ese sentido, este artículo, a partir de una investigación bibliográfica y documental, busca encontrar posibilidades de regulación en el contexto brasileño al reunir diferentes propuestas de regulación democrática que, si se combinan con un movimiento de regulación convergente, pueden ganar apoyo. Así, se pretende contribuir a la discusión sobre la regulación y limitación del poder de las plataformas y la realización de la libertad de expresión y otros derechos fundamentales en el entorno de las plataformas sociales.

Palabras clave: Autorregulación regulada. Regulación convergente. Regulación. Redes sociales.

Abstract

Motivated by the current deregulation and concentration of social networking platforms, discussions regarding regulatory proposals gained preponderance in the Brazilian and international public agenda. In this way, this article, based on bibliographical and documentary research, aims to find possibilities for regulation in the Brazilian context by bringing together different proposals for democratic regulation, which if combined with a movement of convergent regulation, it can gain support. Thus, it is intended to add to the discussion on the regulation and limitation of the power of platforms and the realization of freedom of expression and other fundamental rights in the environment of social networking platforms.

Keywords: Enforced self-regulation. Convergent regulation. Regulation. Social networks.

1 Introdução

Com a desterritorialização dos poderes resultante do cenário dominado pela economia globalizada e supranacional, a construção de legislações baseadas nos direitos humanos torna-se grande desafio para o século XXI. A reorganização dos poderes, agora não mais nacionais, mas privados e transnacionais (BOLANÕ; VIEIRA, 2014), culmina em total desregulação dos mercados, em que o dinamismo, a supranacionalidade, a força econômica e a velocidade com que a alteração dos cenários ocorre suscitam óbices à materialização, por parte dos Estados nacionais, dos direitos fundamentais nos novos espaços de interação.

A extrema concentração de capital sob a posse de parcela pequena da população mundial coloca o próprio sistema capitalista em xeque, uma vez que crises econômicas e sociais se tornam cada vez mais profundas e duradouras. Esse processo de acumulação, que é intrínseco ao modelo econômico capitalista e agravado pela globalização econômica, tem se acentuado conforme as peculiaridades do atual mercado historicamente se firmam, resultando em desemprego, precarização do trabalho, privatização e desregulação de mercados.

Esse novo mercado é composto por agentes que, diferentemente daqueles do capitalismo industrial do século XX, não realizam o clássico processo de transformação de matérias-primas palpáveis em mercadorias. Em grande parte, o processo consiste, grosso modo, na intermediação, por meio de plataformas digitais, das relações sociais-econômicas e da venda dos dados capturados dos usuários para a publicidade (BOLAÑO; VIEIRA, 2014; PARISER, 2012).

Entre diversos tipos de plataformas digitais, as plataformas de redes sociais[1] possuem especial preponderância na influência exercida pelos novos mercados na questão pública, especialmente por tomarem, de modo oligopólico, uma função de extrema relevância para as democracias: o papel de mediador do debate público. Essa mediação, promovida por uma empresa privada, normativa o espaço onde as conexões entre os utilizadores ocorrem e o debate público se faz, onde dados são trocados e relações comerciais são estabelecidas. Atualmente esses locais tornaram-se verdadeiros espaços públicos, onde grande parcela da população obtém informação e temas de interesse público são postos.

Contrariamente àquilo que se acreditou em determinado momento histórico do passado, a mediação realizada pelas plataformas digitais não ocorre de maneira neutra, isto é, servindo somente como suporte tecnológico inanimado. Os algoritmos, baseados naquilo que a base de dados sabe sobre cada usuário, apresentam interface personalizada, na qual a ordem e a natureza dos conteúdos são responsivas às características obtidas de cada utilizador e aos interesses mercadológicos das empresas detentoras das plataformas (PARISER, 2012).

1 No presente estudo entendem-se "plataformas de rede social" da mesma maneira que Intervozes et al. (2020, p. 07): "A proposta não pretende atingir todos os intermediários da Internet, mas sim determinados tipos de plataformas e aplicativos cujo principal serviço é permitir ou facilitar o acesso à informação disponível na Internet e/ou ser suporte para expressão, comunicação e troca de conteúdo entre seus usuários. Isso inclui redes sociais, mecanismos de busca e plataformas de compartilhamento de vídeo, por exemplo, embora não inclua serviços de mensagens."

Com isso, é plausível citar, entre outras tantas derivações dessa estruturação, a título de exemplo, que a propagação da desinformação, que há alguns anos tem lesado fortemente os processos democráticos, age amparada na segmentação algorítmica, acoplando os estímulos provenientes das plataformas à personalidade do usuário de modo a convencê-lo com a confirmação de suas ideologias. Assim, potencializa-se a possibilidade de engajamento entre conteúdo e usuário, de modo a prender sua atenção pelo maior tempo possível, coletando mais dados e veiculando mais anúncios. Outros exemplos são as câmaras de eco (RECUERO; ZAGO; SOARES, 2017) e o filtro-bolha (RECUERO; ZAGO; SOARES, 2021), responsáveis, em grande medida, pela polarização e pelo discurso de ódio que, na segunda década do século XXI, se fazem visíveis no debate público.

Não havendo controle no qual a sociedade e o Estado participem, a moderação de conteúdo dentro desses ambientes é feita em ampla medida pelas próprias plataformas, resultando em um espaço público regulado por empresas privadas, sem a devida prestação de contas aos Estados, ou então contando com Termos e Condições (TeC) opacos e desconformes com os direitos humanos e as legislações nacionais, apresentando grande risco à liberdade de expressão e à qualidade da informação que circula e chega aos utilizadores.

Por conseguinte, tendo em conta o poder que as plataformas de rede social passam a ter no debate público, sua regulação se faz pertinente e imprescindível pela possibilidade e pela necessidade do estabelecimento de transparência e regulação social de questões de interesse nacional localizadas dentro de ambientes de controle privado.

No Congresso Nacional brasileiro, desde 2018, diversas propostas tramitaram com o objetivo de estabelecer regulação das plataformas digitais, variando gradualmente entre a total desregulamentação do mercado e o controle excessivo do Estado sobre objetos de direitos fundamentais (RODRIGUES; BONONE; MIELLI, 2021). Em destaque, o Projeto de Lei 2.630, de 2020, tramita em estágio avançado na Câmara dos Deputados após aprovação do Senado Federal e, durante o ano de 2021, diversas audiências públicas discutirão o Projeto e a desinformação – que é o principal objeto de atenção da proposta. Por isso, o debate sobre a regulação de plataformas, assim como em parte considerável do globo, tende a ganhar importância no Brasil. Dessa forma, em uma eventual regulação das plataformas de rede social, quais seriam as possibilidades no Brasil? É a pergunta que se pretende responder no presente trabalho.

O tema, de todo modo, carece de experiência teórica e prática e, em vista disso, deve-se dispensar especial atenção aos riscos, benefícios e possibilidades no contexto brasileiro. Sendo assim, a primeira parte desta pesquisa, amparada em levantamento bibliográfico e documental, apresenta preceitos básicos para a formulação de uma estrutura de *autorregulação regulada*

no Brasil, aqui entendida como o modo de obtenção de uma regulação democrática das plataformas digitais adequada a nossa conjuntura, seguindo especialmente as referências de Azevedo (2020), Abboud e Campos (2020), Intervozes *et al*. (2020) e Farinho (2020).

Na segunda parte, tomando a proposta de *convergência regulativa* de Blotta e Francischelli (2020), entende-se que a não diferenciação entre os suportes tecnológicos e a aplicação por analogia de normas existentes podem servir como anteparos à hipotética agência reguladora e a comitês internos de conformidade das plataformas de rede social, inseridas em um modelo de *autorregulação regulada*, funcionando como ferramenta tanto facilitadora das tomadas de decisão dos agentes positivados quanto proveitosa ao estabelecimento de novos marcos regulatórios.

O trabalho conclui que o modelo de autorregulação regulada figura como alternativa pertinente ao estabelecimento de novos marcos regulatórios das plataformas de rede social no Brasil e, se combinado com um movimento convergente das leis já existentes, pode ganhar respaldo. Por outro lado, propostas de regulação devem considerar a existência de matérias legais limitantes à responsabilização das empresas gestoras das plataformas.

2 Autorregulação regulada como modelo para a regulação de plataformas de rede social

Se ainda persistem discussões sobre a possibilidade de regular as plataformas de rede social, em concordância com Abboud e Campos (2020) entende-se ser possível argumentar que as plataformas – que são propriedade de empresas privadas, com interesses privados – decerto já exercem regulação e moderação de conteúdo em espaços públicos, removendo ou promovendo determinados objetos em seu interior de acordo com seus interesses privados, sem Termos e Condições (TeC) claros e ajustados às legislações nacionais, muitas vezes desrespeitando direitos fundamentais. (INTERVOZES *et al*., 2020).

Para exemplificar as consequências da moderação privada do espaço público e dos TeC opacos e desconformes, é razoável suscitar caso recente em que, durante a repercussão do conflito entre Israel e Palestina ocorrido no mês de maio de 2021, o Facebook removeu massivamente postagens de usuários que continham o termo “sionista” sem que tal condição tivesse sido previamente estabelecida. Como fator agravante, declarou a empresa antes do acontecido que ainda não havia decidido sobre a legalidade ou não do termo dentro da plataforma (BIDDLE, 2021). Dessa forma, palestinos que denunciavam ou protestavam contra determinados atos do Estado israelense tiveram suas vozes silenciadas por uma regulação de conteúdo privada e sem critérios claros, culminando em possível atentado à liberdade de expressão.

Outro fator a ser levado em consideração, desta vez na realidade brasileira, que reserva igual preocupação, é a recente tentativa governamental de dificultar às plataformas a remoção de postagens com conteúdo ilegal, potencializando o cenário de desinformação e propagação de discurso de ódio.[2] Portanto, se as plataformas podem se regular e os governos autoritários também tentam assim fazer, a questão não é se é possível regulá-las, mas como regulá-las.

Abboud e Campos (2020) entendem que "as maiores ameaças às liberdades fundamentais no mundo digital não advêm necessariamente e exclusivamente do Estado" e, fazendo releitura da visão tradicionalista de Lessig sobre o constitucionalismo moderno, argumentam que, diferentemente das constituições em que as ponderações se estabeleciam na relação Estado-sujeito, no atual momento histórico esse foco deve ser a relação sujeito-sujeito. Lessig (1999 *apud* ABBOUD; CAMPOS, 2020), por sua vez, diz que "a regulação da internet pelo governo é um futuro em que o governo regula por ação legislativa indireta".

Para Hoffmann-Riem (2019, p. 535), em relação aos riscos consideráveis de manipulação na internet,

> [...] deve-se ativar o direito em sua função de direito protetivo e preventivo, e em grau crescente para a ampliação do ordenamento jurídico visando garantir a liberdade não só pela defesa contra interferências por parte do Estado, mas também contra danos causados por atores privados, especialmente poderosos do ponto de vista econômico.

Se a questão, portanto, for *como* regular, deve-se invocar particular atenção aos riscos que a hipotética materialização legislativa de um modelo de regulação pode apresentar caso sua estrutura não seja bem estudada e delineada, principalmente por ser uma proposta que impõe mecanismos de controle a conteúdos de direitos fundamentais, como a liberdade de expressão e a liberdade econômica.

Decorrem daí discussões sobre uma estrutura de regulação das plataformas com características democráticas, reunindo agentes de forma plural e representativa, como agentes das empresas detentoras das plataformas, grupos de interesse[3] (GIP) e agências reguladoras do Estado, com o intuito de estimular a estabilidade jurídica, a impessoalidade, a independência e o contrapeso de interesses nas tomadas de decisão perante assuntos de importância e interesse público (AZEVEDO, 2020).

Embora as propostas de estrutura variem bastante de acordo com os atores e os territórios nos quais se pretende realizar a regulação, o trabalho

2 Minuta de decreto publicada pelo Ministério da Cultura em junho de 2021 demonstra tentativa de regular as plataformas de redes sociais de modo autoritário, criando cenário em que a remoção de postagens somente é possível após aval judicial. A medida foi criticada pela Coalizão Direitos na Rede (2021), que apontou que a medida protegeria a "desinformação e a propagação de ódio".

3 "Estes, propõem os autores, devem receber todas as informações passadas aos reguladores, bem como participarem das negociações regulador-regulado e serem dotados de poder de iniciar investigações e perquirir possíveis malfeitos, atributo normalmente reservado apenas aos próprios reguladores" (AZEVEDO, 2020, p. 147). Adicionam-se como possíveis grupos: universidades, jornalistas, juristas e administradores públicos.

4 Para Azevedo (2020, p. 155), a autorregulação regulada possui, na formulação de manuais de regras pelas empresas e na submissão às agências reguladoras, uma "extensão e uma individualização da teoria da corregulação" de Ayres e Braithwaite, "já que tal estratégia é marcada pela negociação contínua entre o Estado e as firmas reguladas [...]". Também é possível afirmar que a autorregulação regulada contempla a regulação privada e estatal, já que é justamente o diálogo entre as partes o objetivo do modelo.

toma como base algumas daquelas entendidas como adequadas ao ambiente jurídico brasileiro.

Ou seja, adverte-se a condição inexperiente do Estado perante um complexo objeto, assim exigindo especial atenção na formulação de matérias regulatórias, que não devem em hipótese alguma oferecer riscos à liberdade de expressão, que por sua vez é tema bastante delicado, especialmente ao se considerarem relatórios internacionais que demonstram preocupação com o nível e a qualidade da liberdade de expressão no Brasil nos últimos anos (CHAPULTEPEC, 2020; ARTIGO 19, 2020).

Entre diversas proposições possíveis de uma regulação democrática, o modelo da autorregulação regulada, que se sugere aqui, figura como alternativa pertinente à diminuição das lacunas entre a conformidade e as empresas de plataformas digitais. Sobretudo por conseguir estimular mecanismos de transparência e aplicação de leis enquanto preserva responsividade aos novos panoramas tecnológicos e mercadológicos que rápida e incessantemente se alteram, resultando em maior e mais duradoura conformidade do setor com os direitos fundamentais (AZEVEDO, 2020). Além disso, com a formulação de determinados mecanismos que na sequência serão tratados, pode-se trabalhar no sentido de não somente preservar, como também fortalecer a liberdade de expressão.

Para Azevedo (2020, p. 155), a concepção original do conceito de autorregulação regulada "está no artigo *Enforced Self-Regulation: A New Strategy for Corporate Crime Control*, escrito por John Braithwaite e publicado em 1982", no qual a estratégia é vista como intermediária entre a autorregulação e o *command and control* no interior da pirâmide de *enforcement*, estabelecendo diálogo entre agências públicas de regulação e os agentes privados.

Para Abboud e Campos (2020), no instituto da autorregulação regulada pode ser encontrada "uma moderna forma de regulação indireta, a qual cumpre as condições de possibilidade de regulação de âmbitos complexos como do mundo digital".

O Intervozes e diversas outras entidades com ampla representatividade que investigam a comunicação na América Latina afirmam que as iniciativas que contemplam uma regulação que inclua a "auto-regulação, a co-regulação e a regulação pública" (INTERVOZES *et al.*, 2020, p. 09) – como é o caso da autorregulação regulada[4] – são formas importantes de regular mantendo um ambiente democrático na internet. Segundo esses coletivos, as plataformas devem incorporar em seus TeC princípios de "transparência, prestação de contas, devido processo, necessidade, proporcionalidade, não discriminação e direito à defesa" (INTERVOZES *et al*., 2020, p. 10), e plataformas com grande influência no debate público devem ser reguladas de forma assimétrica, exigindo mais de plataformas maiores.

Para além das várias abordagens, de ângulos, de nomenclaturas e de pormenores que cada proposta de regulação democrática toma para si, é objeto comum delas: (I) a participação de membros diversos da sociedade como forma de contrabalancear o processo regulatório, seja nas decisões, seja nas formulações de diretrizes; (II) a prestação de contas e a previsão de transparência; (III) a proporcionalidade entre o grau de regulação e a importância dos agentes no tecido social; e (IV) os limites negativos da regulação como forma de nutrir as premissas da liberdade de expressão e econômica.

O presente estudo se esforça, portanto, em apresentar características básicas da estruturação da *autorregulação regulada* de modo a conceituar o tema e, ao mesmo tempo, exemplificar preceitos introdutórios que contribuam para uma regulação democrática, organizando-se em quatro tópicos respectivos aos supracitados, os quais foram escolhidos por serem aqui compreendidos como básicos e comuns às referências que o estudo toma.

I – Para Azevedo (2020, p. 147), a participação em um órgão de regulação, sejam comitês internos de conformidade, sejam agências reguladoras, deve ser diversa, baseada não somente na representatividade e na pluralidade dos membros, como também na temporalidade, com a rotatividade de membros, pois “deve-se prever a possibilidade de corrupção e captura dos membros pelas empresas”.

Para o Intervozes *et al*. (2020, p. 25), a regulação deve ser feita por “órgão público especializado com perspectiva de defesa da liberdade de expressão”, em que o conceito de “público”[5] pode ser interpretado como o de uma agência reguladora do Estado composta somente de membros técnicos ou então, em alinhamento com o colocado por Azevedo (2020, p. 157), compreender, além de agentes do Estado, agentes da iniciativa privada e GIP – é um modelo “privado quanto às regras” e “público quanto ao *enforcement*”. “Nesse sentido, a autorregulação regulada consegue ‘induzir’ o setor privado a contribuir para o cumprimento de tarefas públicas” (MARANHÃO, 2020).

A regulação invariavelmente será feita por agência reguladora (já existente ou não). Assim, questão a ser discutida é o grau de participação privada e pública nas formulações das diretrizes para a atuação do órgão de controle e do comitê interno, que por sua vez é um órgão interno às empresas cujos membros diversos atuam fiscalizando a conformidade dos agentes privados com os preceitos regulatórios definidos por normas, tanto do Estado quanto privadas, como os manuais de conformidade.

II – A prestação de contas e a transparência das plataformas em relação à sociedade podem ser reforçadas em ao menos dois pontos quando adaptadas às premissas da *autorregulação regulada*. Primeiro, a formulação de manuais de conformidade (aqueles que servirão para os funcionários das plataformas orientarem suas tomadas de decisão) é incumbida às plataformas, que deverão apresentar o documento para que seja ratificado ou adequado conforme exigências do órgão regulador. Com esse modelo, as

5 Entendem-se interpretações possíveis, pois no documento não há definição exata de público. Entende-se que no mínimo existem duas interpretações possíveis do conceito de público: (1) o gramsciano, em que não existe separação entre o que é público e o que é de Estado, já que para Gramsci não se compreende uma esfera separada do Estado e do mercado; (2) o habermasiano, segundo o qual o público é “oposto ao estatal e comercial” (VIEIRA; COUTINHO, 2016, p. 318).

6 Retirada demasiada e precipitada de conteúdos.

empresas conseguem criar e adaptar suas regras de acordo com as necessidades a elas colocadas, como já o fazem, porém com a certificação de conformidade com a legislação e os direitos fundamentais (AZEVEDO, 2020).

Essa “simbiose” entre a autorregulação e a regulação estatal é apontada como medida pertinente pelo Intervozes *et al*. (2020). Abboud e Campos (2020) ainda afirmam que essa participação “não deve consistir em mero dever de vigilância pública e de fiscalização do não cumprimento de normas legais”, mas “procurar uma determinação positiva de regras de ordenação e ponderação das posições jurídicas em presença, nos limites do código algorítmico e das normas jurídicas”.

Em segundo lugar, o estabelecimento da obrigação de formulação de relatórios periódicos servirá para a plataforma prestar contas sobre as tomadas de decisão, como o recebimento de denúncias e a retirada ou não de conteúdos, entre outros requisitos possíveis, conferindo informações à sociedade e permitindo a investigação de possíveis infrações a direitos fundamentais, por exemplo a censura ocasionada por *overblocking*[6].

III – Cada plataforma, de acordo com sua importância e seu tamanho no debate público, deverá ser regulada de modo proporcional. Sem ferir o direito de igualdade, que é basilar no sistema jurídico brasileiro, estabelecer-se-ão condições mínimas de operação para todas as plataformas, mas instituir-se-ão mais obrigações para *players* maiores, tanto para não sufocar a competitividade – inviabilizando plataformas menores ao serem obrigadas a adequarem-se a todos os requisitos previstos – quanto porque plataformas maiores possuem maior influência no debate público e, assim, estão atreladas a um maior número de tensionamentos (INTERVOZES *et al*., 2020).

Azevedo (2020, p. 157) estabelece orientação nesse sentido ao destacar uma das vantagens do modelo de autorregulação regulada: ao não estabelecer uma “regulação setorial universal”, permite que o manual redigido pela empresa seja “perfeitamente adaptado ao seu tamanho, à sua proposta e ao seu modelo de negócios”, ou seja, Azevedo, apesar de não prever explicitamente uma regulação diferente para cada plataforma de acordo com seu tamanho, enfatiza a possibilidade de redação individualizada do manual que permite a adaptabilidade regulatória a cada modelo de negócio.

IV – Por último, para que a regulação em território brasileiro não tome caminhos semelhantes aos de países onde a liberdade de expressão dos cidadãos foi restrita por medidas que a princípio objetivavam fornecer espaços virtuais salutares, como Malásia, Filipinas e Cingapura (WESTRUP, 2020), é importante estabelecer limites negativos como forma de resguardar os direitos fundamentais, tanto do ponto de vista dos direitos individuais como dos coletivos.

Para Farinho (2020), os limites negativos dos direitos fundamentais devem ser exaltados para que exista resguardo da liberdade das partes, seja eco-

nômica ou de expressão do pensamento. Sendo assim, os limites negativos devem ser observados em dois âmbitos:

(1) Da *agência reguladora em relação às plataformas*, ou seja,

> [...] a prossecução de tarefas administrativas determinadas pelo legislador deve ser confrontada e ponderada com as liberdades fundamentais dos titulares das redes sociais, em particular com a liberdade de determinarem as regras das redes sociais que criam. Nesta medida, a liberdade de iniciativa económica e o direito de propriedade surgem como limites – enquanto posições jurídicas que obrigam a ponderação – à prossecução de tarefas administrativas através de regulação. (FARINHO, 2020)

(2) Quanto aos *limites negativos das plataformas em relação aos utilizadores*, há de se observar a submissão ao órgão regulador a que os manuais e relatórios erigidos pelas empresas de plataformas deverão estar sujeitos (AZEVEDO, 2020). Sendo assim, *ex ante*, a certificação de conformidade com as leis será ratificada ou não, de maneira transparente, democrática, pautada por leis e respeitando os direitos fundamentais, diferentemente do processo atual, em que a autorregulação, a princípio, não se certifica de nenhum ditame legal. *Ex post*, os relatórios periódicos apresentarão ocorrências dentro de específica temporalidade, conferindo prestação de contas ao órgão regulador e à sociedade, facilitando pesquisas, debates e a investigação de atos ilícitos, como por exemplo campanhas em desconformidade com a legislação eleitoral.

Apresentados alguns parâmetros que aqui foram entendidos como básicos à estruturação de um mecanismo de autorregulação regulada no contexto brasileiro, entende-se a presença de uma agência reguladora como imprescindível para a execução das atividades dialógicas, fiscalizatórias e punitivas da relação do Estado para com as plataformas de redes sociais. Quanto a sua composição, é igualmente cogente que a pluralidade seja estruturante, com vistas à obtenção de decisões representativas que respeitem os pressupostos da liberdade de expressão e derivados.

As agências reguladoras, em suas tomadas de decisão, deverão possuir força jurídica punitiva responsiva[7], caso contrário podem não ver suas recomendações e requisições cumpridas, respeitando-se sempre a possibilidade de revisão dessas decisões pelo Poder Judiciário, consoante artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal brasileira. Por conseguinte, além do estabelecimento de um novo marco regulatório, as leis existentes que resguardam as diferentes relações jurídicas estabelecidas no interior de uma plataforma podem fornecer, se pensadas de modo convergente, amparo tanto para a elaboração de nova matéria regulatória como para tomadas de decisão dos agentes – públicos e privados.

7 Para Azevedo (2020), a responsividade é importante para que a agência reguladora possua força jurídica proporcional à recorrência de desconformidades do regulado. Dessa forma, não se cria punição demasiada – por conta de as primeiras medidas serem mais brandas – nem se institui desrespeito ao órgão regulador, que poderá punir, gradualmente, o regulado quando voltar a cometer irregularidades.

Portanto, na próxima seção o presente artigo se encarregará de abordar a possibilidade da *regulação convergente* como estratégia subsidiária da aplicação de normas já positivadas no arcabouço legal brasileiro, fornecendo precedência aos possíveis novos marcos regulatórios e funcionando como anteparo às agências reguladoras. Se a *autorregulação regulada* é uma estrutura para a regulação das plataformas digitais, a possibilidade da *regulação convergente*, entende-se aqui, pode ser estratégia e fundamento para as tomadas de decisão dos reguladores e dos comitês internos de conformidade, e a redação de manuais de conformidade.

3 Convergência regulativa como auxílio a novas regulações

Embora muito se falasse em espaços físicos contrapostos aos espaços virtuais durante os anos noventa, a diferenciação entre as duas categorias torna-se cada vez mais tênue. Os aparelhos de acesso utilizados já não são computadores de mesa em que o utilizador se distancia das interações cotidianas e interage com um grupo pequeno de usuários em ambientes numérica e tecnologicamente limitados como no passado. No presente momento, 2021, existem bilhões de usuários interagindo em alta velocidade por meio de internet móvel, sem limitação geográfica, de modo que a internet se torna cada vez mais presente na vida cotidiana das pessoas. “Nessa linha, o ciberespaço não é um novo e distinto lugar, ao menos não no sentido de um espaço desconectado do mundo físico ou dele separado por fronteiras” (CARVALHO, 2018, p. 222).

As interações econômicas, sociais e de interesse público se fazem presentes nesses espaços em igual medida que nos meios tradicionais de interação. Em muitos nichos, o *on-line* já exerce maior poderio econômico e alcance de público que os mercados tradicionais (CARVALHO, 2018). O *on-line* é, portanto, uma extensão da vida cotidiana, é complementar, não oposta; diferente.

Sustentar que a arquitetura técnica prevalece totalmente sobre a soberania estatal é desconsiderar que as tecnologias são consequência de escolhas políticas, não determinadas pela técnica. É leviano afirmar, de modo simplório, que o Estado é um inimigo a ser combatido, “desconsiderando que a soberania nacional e as fronteiras constituem elementos essenciais da organização política das sociedades contemporâneas”, importantes para assegurar tanto “a promoção e a defesa de valores locais quanto a convivência entre culturas” (CARVALHO, 2018, p. 221).

Por mais que seja necessário sopesar a eficácia e a legitimidade jurídica na complexidade que envolve a territorialidade e a estrutura técnica, é imperiosa a elaboração de leis que protejam o cidadão no âmbito da internet, de modo que se garanta uma extensão dos direitos na mesma proporção em que ocorre a extensão das atividades humanas no referido espaço.

Nessa direção, Blotta e Francischelli (2020, p. 48) afirmam que "um dos problemas fundamentais para a economia política é que a convergência midiática não é acompanhada por uma convergência regulativa" e que a situação proveniente da aplicação não convergente das matérias regulatórias no setor dos serviços de OTTs[8] tem criado "vácuos e assimetrias jurídico-tributárias" que poderiam ser supridos pela aplicação de ditames legais sem discriminação de suporte tecnológico.

> Utilizamos aqui o termo convergência "regulativa" e não "regulatória", pois a perspectiva da regulação convergente abrange não somente a possibilidade de processos regulatórios-legislativos ou sociais para a criação de novos marcos que concretizem os princípios e direitos mais gerais da comunicação social e da cultura, independentemente de meios e fronteiras, mas também interpretações jurídicas e éticas capazes de aplicar por analogia, diante de lacunas legais sobre meios digitais, dispositivos legais de outros sistemas que regulamentem esses princípios e direitos já previstos constitucionalmente. (BLOTTA; FRANCISCHELLI, 2020, p. 48)

Apesar de o texto citado tratar com maior especificidade a regulação de plataformas *over-the-top*, alarga-se aqui a dinâmica regulativa ali proposta como alternativa fomentativa à regulação das plataformas de rede social, não compreendendo o mesmo objeto – já que são dois tipos diferentes de plataforma digital com suas respectivas particularidades –, mas considerando o movimento convergente em que as normas legais são consideradas independentemente do meio no qual ocorrem os tensionamentos, provendo "tratamento isonômico entre os serviços prestados na internet e os fundamentos da legislação brasileira [...]" (BLOTTA; FRANCISCHELLI, 2020, p. 52).

> A internet não opera somente como modo distinto de comunicação, mas como modo híbrido que faz convergir as tecnologias anteriores, exigindo, portanto, uma regulação convergente capaz de equilibrar interesses públicos e privados nas telecomunicações, da comunicação social e do audiovisual. (BLOTTA; FRANCISCHELLI, 2020, p. 51)

Dinâmica semelhante, infere-se, pode ser encontrada em exemplo importante, talvez um dos poucos exemplos de uma estrutura de *autorregulação regulada* no contexto internacional. A *Network Enforcement Act* (NetzDG), lei alemã que instituiu, a partir de 2017, as responsabilidades dos intermediários no combate ao discurso de ódio presente nas plataformas digitais e na prestação de contas ao governo, obrigou as grandes empresas de plataformas a agir em relação às denúncias envolvendo conteúdos colocados em

8 No artigo citado, aborda-se um tipo de OTT próximo da definição de Azevedo (2020, p. 134): "Trata-se de plataformas que, mediante assinatura paga, oferecem diretamente aos consumidores acesso a conteúdo audiovisual variado [...] por transmissão de dados via internet". Todavia, para além do streaming e do vídeo sob demanda (VoD), a definição de OTT, apesar de não ser ponto pacífico, pode ser mais ampla: "[...] a União Internacional de Telecomunicações (UIT), agência da ONU dedicada a temas relacionados às Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), adotou a recomendação do grupo de trabalho SG3 (que lida com aspectos econômicos, financeiros e regulatórios), que definiu OTTs como 'aplicações acessadas ou entregues na rede pública que podem substituir de forma direta ou funcional os serviços de telecomunicações tradicionais'. Ou seja, na prática, com essa definição, a UIT circunscreve a definição de OTT às aplicações que competem com os serviços de telecomunicações, especialmente os serviços de vídeo, voz e mensagens sobre IP" (CASTRO, 2018).

ambientes controlados por elas. Ressalta-se que a lei não deve ser tomada como modelo a ser aplicado em outros territórios sem mais apontamentos críticos (ABBOUD; CAMPOS, 2020).

Não é, portanto, possível simplesmente estabelecer uma importação de ideias, contudo o ponto de atenção o qual se deseja destacar é o texto do artigo 3º da *Network Enforcement Act*:

> Conteúdos ilícitos considerados no sentido do parágrafo primeiro são aqueles que preenchem os tipos penais dos §§ 86, 86a, 89a, 91, 100a, 111, 126, 129 a 129b, 130, 131, 140, 166, 184b em conexão com 184d, 185 a 187, 201a, 241 ou 269 do Código Alemão de Direito Penal. (ALEMANHA, 2017, tradução nossa)

Nesse artigo da NetzDG são colocadas as tipificações, ou seja, definem-se quais instrumentos normativos do país serão aplicados, como ato de reforço, no âmbito das plataformas digitais, de modo que nenhuma nova tipificação foi criada, apenas foram "reaproveitadas" as existentes.

Dos 20 artigos do Código Alemão de Direito Penal citados, nenhum menciona explicitamente qualquer termo no sentido de caracterizar suporte tecnológico digital. No artigo 184d se encontram os termos "*broadcasting*" e "*telemedia services*", o que pode sugerir uma convergência da lei, reforçando a aplicação de uma norma do ambiente físico, tradicional, analógico, no *on-line*, digital, convergente, conforme Blotta e Francischelli (2020).

Não se trata de criminalizar usuários, mas de estabelecer, ou apenas reforçar, que determinadas condutas, assim como no mundo físico, devem ser coibidas independentemente do suporte tecnológico. Seguindo essa lógica, observam-se duas vantagens: (1) a simplificação do processo legislativo, no sentido de que a criação de novos instrumentos normativos é ultrapassada, dessa forma a discussão orbitaria em torno de quais obrigações/direitos são reforçados ou então, caso fossem criadas novas tipificações, seriam em menor número, conferindo celeridade ao processo; (2) existe menor margem interpretativa para as empresas detentoras das plataformas e agências reguladoras, que pautadas por leis existentes poderão também recorrer à jurisprudência existente (ABBOUD; CAMPOS, 2020) como auxílio nas tomadas de decisão e criação de manuais de conformidade, não criando assim ambiente diferente do mundo físico, apenas adequando seus TeC aos deveres e direitos fundamentais estabelecidos.

O exemplo colocado serve para demonstrar que "a garantia desses direitos e deveres fundamentais ligados à comunicação social [...]" precisa "prevalecer, independentemente de segmento de mercado, tecnologia ou forma de utilização" (BLOTTA; FRANCISCHELLI, 2020, p. 61). Apesar de se tratar de matéria penal na regulação tedesca, a aplicação por analogia de dispositivos legais

seguindo movimento convergente, de acordo com a proposta de Blotta e Francischelli (2020) ao tratar da regulação de plataformas com características diferentes, pode ser observada em ordenamento que não o brasileiro, demonstrando uma possibilidade que, se bem discutida, estruturada e condizente com o contexto local, pode servir de base a novos marcos regulatórios.

Enfatiza-se que a proposta defendida pelo presente trabalho não caminha na direção da criminalização ou do controle de conteúdo nas plataformas de rede social, mas de uma regulação democrática, convergente, dinâmica e focada nos "comportamentos inautênticos e maliciosos na rede" (RODRIGUES; BONONE; MIELLI, 2021, p. 46) que não fomente ambientes em que a opacidade, a desinformação, o discurso de ódio e o desregramento encontrem espaço favorável, de modo que as possíveis regulações se pautem em direitos fundamentais e no igual tratamento do mesmo objeto em diferentes suportes tecnológicos.

Conclusões

Este artigo versou sobre a necessidade e a possibilidade das propostas de regulação das plataformas de rede social no contexto brasileiro. Demonstrou que, por conta das novas dinâmicas econômicas, especialmente da desregulação do mercado e da privatização do espaço público, novas formas de regulação são necessárias.

Essa necessidade, contudo, precisa vir acompanhada de segurança – e não ameaça – aos direitos fundamentais. Por isso, propostas de regulação que contemplam uma regulação democrática, plural e pautada por princípios legais são bem vistas aos olhos de variados autores. A *autorregulação regulada* é uma alternativa pertinente ao intento de adequação das empresas privadas às legislações já que instituem diálogo entre a iniciativa privada, grupos de interesse e agências reguladoras estatais, sem engessar o desenvolvimento econômico e tecnológico, não só preservando como também possivelmente fomentando a liberdade de expressão.

Como ferramenta fomentativa, a *convergência regulativa* pode ser vista como subsídio e anteparo à formação de novos marcos regulatórios, de novas agências reguladoras e de manuais internos de conformidade, uma vez que sua aplicação legal se faz em concordância com marcos já estabelecidos, simplificando o ambiente jurídico e regulatório. Tomando como exemplo a lei alemã que instituiu responsabilidade para as plataformas digitais, também ficou demonstrado que não se deve atribuir a mesma matéria regulatória em contextos diferentes, mas que exemplos internacionais podem – e devem – ser considerados para a formulação de novos marcos. No exemplo colocado, foi inferido que o movimento convergente da matéria legal também pode ser observado em disposições legais para além do contexto brasileiro.

Assim, este trabalho conclui que existem possibilidades de regulação democrática das plataformas de rede social no contexto brasileiro que podem ser fomentadas pelas leis existentes no próprio arcabouço legal brasileiro.

Por fim, é necessário que, para além das possibilidades – que figuraram aqui como o objetivo do artigo –, sejam consideradas possíveis limitações no arcabouço legal brasileiro ao se propor uma agência reguladora do tema pela possibilidade de sua ação ser restrita, tornando-se ineficaz perante a força racional do capital internacional, não fortalecendo os direitos fundamentais no ambiente das plataformas de rede social e não enfrentando a atual desregulação do mercado. Limitações essas que, por sua vez, não foram enfrentadas no decorrer deste trabalho e, portanto, ressalta-se a necessidade de estudos futuros abordando a questão.

Referências

ABBOUD, G.; CAMPOS, R. A autorregulação regulada como modelo do Direito proceduralizado. *In*: ABBOUD, G.; NERY JR, N.; CAMPOS, R. (Orgs.). ***Fake news* e regulação**. Edição do Kindle. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

ALEMANHA. **Network Enforcement Act.** Federal Law Gazette, p. 3352. set. 2017. Disponível em: https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=1245. Acesso em 29 nov. 2021

ARTIGO 19. **Relatório Global de Expressão 2019/2020**. [*S. l.*]: Artigo 19, 2020. Disponível em: https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2020/10/SumarioExecutivoGxR_PT.pdf. Acesso em: 9 jul. 2020.

AZEVEDO, C. H. A. J. A regulação dos serviços over-the-top de vídeo streaming por assinatura no Brasil: uma proposta à luz do modelo de autorregulação regulada. **Revista de Direto, Estado e Telecomunicações**, v. 12, n. 2, p. 133-171, out. 2020.

BIDDLE, S. Facebook apaga críticas a Israel que usem o termo 'sionista'. **The Intercept Brasil**, jul. 2021. Disponível em: https://theintercept.com/2021/05/24/facebook-criticas-israel-sionista/. Acesso em: 8 jul. 2021.

BLOTTA, V.; FRANCISCHELLI, G. Convergência midiática e regulação convergente: dinâmicas e políticas do audiovisual a partir da internet. **Revista Eptic**, v. 22, n. 3, p. 45-65, set.-dez. 2020.

BOLAÑO, C.; VIEIRA, E. Economia política da internet e os sites de redes sociais. **Revista Eptic**, v. 16, n. 2, p. 75-88, maio-ago. 2014.

CARVALHO, L. Soberania digital: legitimidade e eficácia da aplicação da lei da internet. **Revista Brasileira de Direito**, v. 14, n. 2, p. 213-235, ago. 2020.

CASTRO, O. Serviços over-the-top: conceitos em disputa podem ter consequências para sua regulação. **Politics**, jun. 2018. Disponível em: https://politics.org.br/edicoes/servi%C3%A7os-over-top-conceitos-em-disputa-

-podem-ter-consequ%C3%AAncias-para-sua-regula%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 5 nov. 2021.

CHAPULTEPEC. **Brasil:** libertades amenazadas e medio de una crisis institucional. 2020. Disponível em: https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2020/10/SumarioExecutivoGxR_PT.pdf. Acesso em: 9 jul. 2020.

COALIZÃO DIREITOS NA REDE. Tentativa de Bolsonaro de proteger a difusão de ódio e desinformação pode quebrar a internet. **Coalizão Direitos na Rede**, jun. 2021. Disponível em: https://direitosnarede.org.br/2021/06/08/tentativa-de-bolsonaro-de-proteger-a-difusao-de-odio-e-desinformacao-pode-quebrar-a-internet/. Acesso em: 8 jul. 2021.

FARINHO, D. S. Delimitação do espectro regulatório de redes sociais. *In*: ABBOUD, G.; NERY JR, N.; CAMPOS, R. (Orgs.). ***Fake news* e regulação**. Edição do Kindle 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

GLOBAL DISINFORMATION INDEX. **The Quarter Billion Dollar Question: How is Disinformation Gaming Ad Tech?** [*S. l.*]: GDI, 2019. Disponível em: https://disinformationindex.org/wp-content/uploads/2019/09/GDI_Ad-tech_Report_Screen_AW16.pdf . Acesso em: 08 jul. 2021.

HOFFMANN-RIEM, W. Autorregulação, autorregulamentação e autorregulamentação regulamentada no contexto digital. **Revista da Ajuris**, v. 46, n. 146, p. 529- 553, jun. 2019.

INTERVOZES *et al*. **Padrões para uma regulação democrática das grandes plataformas que garanta a liberdade de expressão online e uma Internet livre e aberta**. [*S. l.*: *s. n.*], 2020. Disponível em: https://app.rios.org.br/index.php/apps/onlyoffice/s/XnQtAqTfcmgqMwK. Acesso em: 8 jul. 2021.

MARANHÃO, J. Fake News e autorregulação regulada das redes sociais no Brasil: fundamentos constitucionais. *In*: ABBOUD, G.; NERY JR, N.; CAMPOS, R. (Orgs.). ***Fake news* e regulação**. Edição do Kindle. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

PARISER, E. **O filtro invisível**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

RECUERO, R.; SOARES, F.; ZAGO, G. Mídia social e filtros-bolha nas conversações políticas no Twitter. *In:* ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS, 26., 2017, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: Faculdade Cásper Líbero, 2017.

RECUERO, R.; SOARES, F.; ZAGO, G. Polarização, hiperpartidarismo e câmaras de eco: como circula a Desinformação sobre COVID-19 no Twitter. **Contracampo**, Niterói, v. 40, n. 1, p. XXX-YYY, jan.-abr. 2021.

RODRIGUES, T.; BONONE, T.; MIELLI, R. Desinformação e crise da democracia no Brasil: é possível regular *fake news?*. **Confluências**, v. 22, n. 3, p. 30-52, dez.-mar. 2021.

VIEIRA, A; COUTINHO, I. TV Brasil e o projeto de uma televisão pública: uma análise de sua autonomia relativa. **Revista Eco Pós**, v. 20, n. 2, p. 315-335, 2017.

WESTRUP, A. C. Para além da aparência: saídas amplas e democráticas. *In*: MARTINS, H. (Org.). **Desinformação**: crise política e saídas democráticas para as fake news. Edição do Kindle. São Paulo: Veneta, 2020.



revista Eptic
VOL. 23, Nº 3, SET.-DEZ. 2021
ISSN 1518-2487

Tratamento regulatório de plataformas digitais na América Latina e países centrais: uma análise da imposição de taxas, tributos, obrigações de promoção da produção local e demandas por cotas de conteúdo nacional aos gigantes digitais entre 2018 e 2020

Tratamiento regulatorio de plataformas digitales en América Latina y países centrales: un análisis de la imposición de tasas, gravámenes, obligaciones de fomento a la producción local y exigencias de cuotas de contenido nacional a los gigantes digitales entre 2018 y 2020

Regulatory treatment of digital platforms in Latin America and central countries: an analysis of the imposition of fees, levies, obligations to promote local production and demands for national content quotas to digital giants between 2018 and 2020

Agustín Espada

Doctor en Ciencias Sociales, Director Maestría en Industrias Culturales (UNQ) en Universidad Nacional de Quilmes

Contato: aeespada@gmail.com

Santiago Marino

Doctor en Ciencias Sociales, docente e investigador en la Universidad Nacional de Quilmes y De Buenos Aires. Investigador Asociado Observacom.

Contato: sgomarino@gmail.com

Submetido em: 27.08.2021 - Aprovado em: 16.11.2021

Resumo

A proteção da diversidade cultural, a manutenção da produção jornalística, a concentração de receitas e a deturpação das regras de funcionamento do mercado publicitário são questões de primeira ordem. Este artigo tem como objetivo analisar as diferenças na abordagem dessa agenda entre os países "centrais" e a América do Sul. Os países centrais têm estudos de impacto das ações dessas plataformas que não têm réplicas na América Latina. Enquanto os países centrais avançam em uma regulamentação tributária futura e têm fundos de desenvolvimento e obrigações para essas plataformas, na América Latina as respostas são reativas.

Palavras-chave: Regulação. Plataformas. Diversidade cultural. Jornalismo. Concentração.

Resumen

La protección de la diversidad cultural, el sostenimiento de la producción periodística, la concentración de la renta y la tergiversación de las reglas del funcionamiento del mercado publicitario son temas de primer orden. Este artículo se propone analizar las diferencias en el abordaje de esta agenda entre países "centrales" y América Latina. Los países centrales cuentan con estudios del impacto del accionar de estas plataformas que no tienen réplicas en América Latina. Mientras los países centrales avanzan en una próxima regulación impositiva y cuentan con fondos de fomento y obligaciones para estas plataformas, en América Latina las respuestas son reactivas.

Palabras clave: Regulación. Plataformas. Diversidad cultural. Periodismo. Concentración.

Abstract

The protection of cultural diversity, the maintenance of journalistic production, the concentration of income and the distortion of the rules of the functioning of the advertising market are issues of the first order. This article aims to analyze the differences in the approach to this agenda between "central" countries and South America. The central countries have studies of the impact of the actions of these platforms that have no replicas in Latin America. While the central countries advance in an upcoming tax regulation and have development funds and obligations for these platforms, in Latin America the responses are reactive.

Keywords: Regulation. Platforms. Cultural diversity. Journalism. Concentration.

1 Introducción

Desde la consolidación del proceso de comunicaciones convergentes, las tendencias de las lógicas de producción, distribución, puesta en circulación y consumo de bienes y servicios culturales se ha desarrollado de tal modo que resulta clave una acción de los Estados en pos de administrarlo con la lógica que garantice el derecho a la información en toda su dimensión.

El aspecto sociocultural de la convergencia nos ubica en un estadio en que las prácticas y lógicas de comportamiento de las audiencias no distinguen entre "qué es y qué deja de ser televisión, radio o gráfica", por ejemplo. O qué tipo de servicio hay que pagar para acceder a determinado contenido. Pero sí tiene claras las posibilidades de elegir qué ver a partir de las ofertas que se reciben.

La captura de la renta, el tiempo de atención y la propiedad de los productores de cultura e información por parte de capitales extranjeros es un fenómeno que antecede al proceso de convergencia digital. Sin embargo, este fenómeno se aceleró y profundizó a causa de la explosión de la intermediación de plataformas digitales de distinto tipo en la circulación, distribución y comercialización de contenidos. Hoy, Facebook, Google, Apple, Netflix, Disney y otras empresas, casi todas financiadas por capitales del mercado estadounidense, erosionan el financiamiento de la producción local de contenidos, capturan una parte cada vez más trascendente de la renta, regulan de facto la oferta y las capacidades de los usuarios para decidir qué información personal puede ser comercializada o no.

La diversidad cultural, entendida como la capacidad de generar contenidos que reflejen y representen las distintas formas de pensar e instalarse en el proceso de circulación social de sentido y su producción, también encuentra amenazas ante el accionar de estas plataformas.

En este marco, la acción estatal reviste de una importancia trascendental. Los principios a través de los cuales se reguló tradicionalmente el mercado de la cultura y la información se sostienen, aunque sus definiciones y formas de abordaje deben cambiar a medida que el contexto en el que circulan también se modifica.

El recorrido que el trabajo propone continúa, luego de esta introducción, con la presentación del marco teórico y metodológico. En el punto tres se enfoca en los marcos regulatorios que se imponen a las plataformas que operan en internet para prestar servicios, de intermediación o directo a los usuarios, sean publicitarios o de contenidos en las distintas regiones. El objetivo será identificar si existen marcos impuestos. Y en los casos en los que existan, si atraviesan procesos de modificaciones o si en realidad son las primeras regulaciones impositivas que se aplican a plataformas. Allí se ofrece una panorámica que identifica los grados de avances en América Latina, Europa–con el destacado de lo analizado en la Organización Mundial de Co-

mercio (OCDE) y la Directiva de la Unión Europea– y otros países centrales como Australia, Francia y el Reino Unido, identificados específicamente dados los niveles de avances en estas cuestiones. Ya en el cuarto apartado se describen distintas iniciativas de generación y diseño, a través del Estado, de políticas de fomento y financiamiento para la actividad periodística tanto en Europa como en América Latina y otros países centrales. Este recorrido se extiende, en el apartado cinco, a las obligaciones en materia de producción y exhibición de contenidos locales en materia de servicios audiovisuales en la red u Over the Top (OTTs), uno de los campos de mayor expansión en las industrias culturales. Y cierra con las conclusiones, que sistematizan hallazgos y proponen líneas de trabajo futuras.

2 Marco teórico y metodológico

En la cultura de la sociedad de masas, los medios de comunicación son una parte central del espacio público en tanto que instituciones complejas por las cuales transitan discursos, polifonías, sentidos y donde además se configuran las identidades culturales. Dado que el desarrollo capitalista se caracteriza por mercantilizar las distintas actividades sociales, la industrialización de la comunicación en particular se aborda aquí desde una visión crítica de la economía política de la información y la comunicación, en directa relación con la tradición de los estudios de las políticas de comunicación y los marcos regulatorios de los distintos sectores de las industrias culturales.

Los fenómenos que involucran procesos comunicacionales analizados desde perspectivas abarcadoras y críticas dan cuenta de los modos en que se articulan la cultura, la comunicación, la economía y la política, en una relación interdisciplinaria que intenta ampliar la visión, desarrollar estudios comparativos sobre sectores diferentes durante el mismo período temporal y brindar elementos para comprender recorridos complejos. Al plantear la temática y los abordajes de este trabajo se parte de la convicción de que los lineamientos culturales, políticos y económicos están directamente involucrados. Y pensarlos en conjunto permite distinguir elementos que se vuelven sistemáticos en el proceso de construcción de una sociedad.

En esa línea, una clave del trabajo está compuesta por las lógicas con las que el Estado administra, ejecuta y regula el sistema de medios. Estas toman forma tanto de acuerdo a la planificación racional e intencionada de un conjunto de principios generales que rigen las estrategias y planes de acción (EXENI, 1998) como de aquellas que no son explícitas ni intencionadas, pero generan efectos de todos modos. Así se conciben las políticas de comunicación. Con esta definición como punto de partida para la problematización del concepto, el presente trabajo utilizará las propuestas teóricas y metodológicas de Oszlak y O’Donnell (1984), Graziano (1986) y Califano (2015).

Se focaliza en la articulación entre el Estado, el mercado y los sistemas de medios de comunicación. El modo en que se desagregan las acciones y omi-

siones del Estado y la dinámica del mercado configuran los sectores y las condiciones en que los ciudadanos se vinculan con los procesos comunicacionales que el desarrollo convergente (BECERRA, 2015) constituye.

En su estudio sobre los paradigmas de políticas de comunicación aplicados en Estados Unidos y Europa, Van Quilemburg y Mc Quail (2003) sostienen que pueden distinguirse tres fases, en continuidad histórica y directamente vinculadas a los modelos de Estado de cada momento. Así, destacan que el paradigma que guio la primera etapa (desde los primeros años del siglo XX hasta 1945, luego del final de la segunda guerra mundial) fue el de la emergente industria de comunicaciones, principalmente enfocada en las tecnologías novedosas del telégrafo, la telefonía y la radio, caracterizado por el interés estatal en el desarrollo de sistema de comunicación. La segunda etapa (desde 1945 hasta finales de la década de 1980) se caracteriza por el paradigma de servicio público, en la que el interés dominante pasaba por la cuestión sociopolítica y la defensa de lo nacional. La tercera etapa es la actual, que comienza en la década de 1990 y se desarrolla a partir del cambio en la concepción de la administración estatal, en la consolidación del neoliberalismo y el desarrollo de la convergencia. Será en ese recorte temporal, en esa etapa, que se indagarán en este trabajo sobre los modos y las estrategias que distintos países y organizaciones gubernamentales plurinacionales diseñan acciones para adaptar su marco regulatorio a la situación actual de circulación, distribución, producción, consumo y comercialización de contenidos, servicios y bienes culturales.

Este trabajo se propone aportar al estudio de sistemas mediáticos y su regulación desde el diseño de sus dimensiones de estudio y análisis. No se trata solo del contenido regulatorio sino de la forma de clasificarlo, compararlo y de resaltar los aspectos fundamentales de las normativas que trabajan sobre un aspecto transformador de la vida social, cultural e informativa de las sociedades de esta tercera década del siglo XXI.

La propuesta metodológica radica en comprender el modo en que el Estado administra y regula el sistema de medios, como así también su interacción con el mercado en el escenario convergente. Específicamente el modo en que se regulan las plataformas digitales en América Latina y una serie de países centrales recortadas para el abordaje.

La intención es aportar elementos para comprender los mecanismos normativos implementados en distintos países e identificar rasgos similares y diferentes. El análisis comparativo de los casos permitirá dar cuenta de acciones con características similares y/o divergentes aplicadas e identificar modelos. La metodología de trabajo incluye, por un lado, el análisis pormenorizado de normativas, leyes, decretos, resoluciones y planes, programas y proyectos intenta identificar la existencia de “modelos” para los casos regionales. Por otro lado, se realiza el análisis de documentos de políticas

públicas, relevamientos de fuentes directas e indirectas que sistematizan los debates y las discusiones recientes sobre la temática.

Se indaga en un conjunto de elementos que constituyen las políticas públicas de comunicación, comprendidas como un conjunto articulado de normas y reglas y la aplicación de planes, programas y proyectos en el caso de los países definidos.

El modo de regular las plataformas convergentes es determinante de las condiciones, características y cualidades de la comunicación. La relevancia del trabajo radica en la necesidad de trabajar de modo exhaustivo en términos comparados. Es una materia pendiente para las investigaciones que piensan la relación entre las políticas públicas, la comunicación y la cultura desde la perspectiva crítica de la economía política de la comunicación.

Tal como se adelantó en la Introducción, el análisis se enfoca, por un lado, en términos regionales y casos concretos de países con acción regulatoria sobre la cuestión. Y por otro, en organizaciones supranacionales con gran incidencia en el diseño de políticas nacionales.

En América Latina se recortan los países que exponen debates y regulaciones recientes sobre el tema, tanto sea en términos impositivos como de fomentos a la producción. En orden alfabético, son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay y Uruguay. No todos los países presentan novedades o avances regulatorios a destacar en cada una de las dimensiones trabajadas.

Del resto del mundo, y para habilitar la configuración de modelos, se trabajan con países centrales en la actualidad del debate del tema en cuestión. En Europa se toman los casos de Francia, Alemania, Italia y Gran Bretaña de acuerdo a la novedad en la implementación de los acuerdos macro. Canadá y Estados Unidos son incluidos para mostrar la realidad regulatoria (y de su enfoque) en el hemisferio norte del continente americano. Y el caso de Australia es incluido en la muestra por la centralidad alcanzada a partir de su reciente regulación de intermediarios.

A su vez, se analiza lo trabajado en la Organización Mundial de Comercio (OCDE) y la Directiva de la Unión Europea. Estas son comprendidas como organizaciones supranacionales con propuestas y debates que se consolidan como modelos de regulación de plataformas.

Dentro del conjunto de elementos de cambio que nos presenta el siglo XXI, el concepto de convergencia tecnológica resulta clave para comprender los nuevos escenarios tecnológicos, políticos y comunicacionales. La convergencia nos sirve como referencia para analizar la preeminencia de Internet, las redes y las aplicaciones; el reinado de las empresas de telecomunicaciones; el dominio de empresas globales como Amazon, Apple, Facebook y Google; la concentración excesiva de medios nacionales; la pérdida de poder del Estado para regular los medios (MASTRINI, 2021). Tal como como advierte David Hesmondhalgh (2019, p. 54):

la importancia de las industrias culturales en las sociedades modernas descansa en tres elementos relacionados: su habilidad para producir y circular productos que influencian nuestro conocimiento, entendimiento y experiencia; su rol como sistemas de management de la creatividad y el conocimiento; y sus efectos como agentes del cambio económico, social y cultural.

El modo de administrar la cultura y la comunicación es determinante de las condiciones, características y cualidades de la relación de la sociedad en su conjunto y con el Estado. El diseño de mecanismos de fomento y protección de producciones nacionales permiten habilitar avances hacia la diversidad de géneros, formatos y orígenes de producción de los discursos. A su vez, la pluralidad y la diversidad en los medios de comunicación son principios fundamentales del derecho internacional. Los medios de comunicación deben ser un espacio que acoja a la variedad de actores y opiniones más amplia y plural posible, y deben ser utilizados en beneficio de todo el público, sin exclusión de las personas con opiniones o intereses minoritarios.

Asimismo, es gracias a la disponibilidad de una diversidad de puntos de vista que los individuos pueden ejercer plenamente su ciudadanía, al elegir entre perspectivas opuestas en el marco de su participación en la toma de decisiones pública, en particular a la hora de ejercer su derecho democrático al sufragio. La necesidad de pluralidad también se deriva del derecho a buscar y recibir información e ideas. Un elemento central de este aspecto del derecho a la libertad de expresión es la idea de que los ciudadanos deben poder acceder a una amplia gama de perspectivas y análisis diferentes a través de los medios; es decir, a medios de comunicación diversos.

Tal como afirma Tim Gardam (2017, p. 11, traducción nuestra) los valores de la pluralidad son: "la emancipación cívica, la oportunidad intelectual y creativa, la igualdad de acceso a la participación cultural, un sentido de conexión con la otredad de los otros; todas ellas virtudes fundamentales para una vida tolerante y humana".

El análisis del modo en que se discuten y/o implementan instrumentos para aportar al fomento a la producción o de contenidos en diversos medios y plataformas permite identificar que la mayoría de los países se enfoca en el sector audiovisual como tradición. Y eso es tema de estudio en el trabajo que presentamos. Para comprender esta dinámica es necesario tener en cuenta tres elementos que conviven y estructuran la dinámica del sector en este contexto temporal. El primero es lo permitido por el marco regulatorio. El segundo es la estructura del sistema. Y el tercero, y más complejo, es la relación entre la oferta y la demanda. Sobre ello se enfoca.

3 Regulación impositiva para plataformas y servicios digitales

3.1 *América Latina*

La característica compartida que puede señalarse en algunos casos de esta región es el comienzo del tratamiento de plataformas y servicios digitales como sujetos pasibles del pago de tributos locales que afectan también a otras actividades económicas o a prestadores predigitales del mismo tipo de servicio. Por caso, en Argentina desde 2018 los servicios digitales están alcanzados por el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y tributan el 21% de lo que facturan. Es importante aclarar que en el caso de aquellos servicios que no revisten la calidad de residentes en el territorio nacional (como Netflix, Amazon, Spotify etc.) Se le cobra al contratante de esos servicios (el cliente final) a través de las tarjetas de crédito que ofician como agentes de retención.

Algunas jurisdicciones provinciales cobran, además, impuesto a los Ingresos Brutos. Ese es el caso de la Provincia de Buenos Aires, (Resolución 38/2019 ARBA)[1], la Ciudad Autónoma de Buenos Aires[2] (Resolución 312/2019 AGIP) desde 2019. En ambos casos la alícuota es del 2%. Y lo recaudado en todos los casos va a rentas generales. Sirve aquí también la aclaración anterior respecto de cómo se resuelve para los no residentes.

En Brasil, el tratamiento impositivo de plataformas audiovisual aún es un proyecto de la agencia ANCINE que busca incluir a las OTT entre los aportantes a un fondo de fomento a la producción local. En Chile, todos los servicios digitales (incluidos los OTT audiovisuales) están alcanzados por el IVA desde 2020 pero lo recaudado va a "rentas generales" dado que constitucionalmente no puede realizarse de otra manera[3]. En Colombia, las plataformas digitales extranjeras deben realizar la recaudación y el pago del 19% del IVA por los servicios que prestan. Pero lo recaudado también va a rentas generales. Situación similar es la de Uruguay donde los servicios digitales (incluidos los OTT audiovisuales) están alcanzados por el IVA y el pago de Impuesto a la Renta desde 2018 sin un destino específico de los fondos.

3.2 *Europa y otros países centrales*

3.2.1 El debate de la OCDE

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos impulsa desde 2018 un debate interno sobre la posibilidad de reformar la política tributaria de distintos países. El objetivo es mejorar la fiscalización de la actividad económica que transcurre cada vez más en plataformas digitales que brindan distintos tipos de servicios y son de distinta naturaleza. Las propuestas elevadas no son específicas para el mercado de los medios de comunicación. Se trata de una discusión sobre el cobro de impuestos a nivel general, no solo en el rubro de producción y circulación

1 Ver más en: CARMONA, J. A.; DUGUINE, A. Ingresos Brutos: reglamentación del pago de servicios digitales. Ámbito, 17 dic. 2019. Disponible en: https://www.ambito.com/novedades-fiscales/novedades-fiscales/ingresos-brutos-reglamentacion-del-pago-servicios-digitales-n5071605. Acceso el 02 jul. 2020.

2 Ver más en: AGIP. Resolución n. 312/2019. Buenos Aires, 6 dic. 2019. Disponible en: https://www.agip.gob.ar/normativa/resoluciones/2019/agip/-resolucion-n-312--agip--2019. Acceso el 02 jul. 2020.

3 Es necesario aclarar que la Constitución de ese país prohibía crear impuestos con fines específicos al momento de la expansión de ese impuesto. La misma atraviesa un proceso de reforma al momento de la entrega de este trabajo.

cultural. La resolución de la reconceptualización de los servicios digitales no fue resuelta en 2020 y el poder de Estados Unidos dentro de la OCDE puso un freno a este debate.

Los documentos preliminares puestos en discusión apuntan sobre algunas cuestiones centrales para el debate. El primer aspecto es el del objeto a regular. Allí se entiende que se debe incluir a los servicios y modelos de negocio “altamente” digitalizados que se centran en plataformas orientadas a los consumidores finales. La OCDE entiende a las plataformas como cualquier software, incluido un sitio web o una parte de este y aplicaciones móviles, accesible para usuarios que permite a vendedores contactarse con otros usuarios para la prestación de Servicios Relevantes a otros usuarios, sea de manera directa o indirecta. Las plataformas pueden incluir cobros y pagos por la contraprestación.

La propuesta se organiza en dos “pilares”. El primero propone un reordenamiento de la capacidad tributaria de los Estados en el marco de una economía digitalizada, extranjerizada y desterritorializada, que afecta la forma en la que los países pueden generar ingresos por actividades económicas. El segundo pilar busca asegurar que las empresas multinacionales paguen un mínimo de impuestos a nivel global, pero de distribución nacional para desalentar el traslado de las ganancias y sedes corporativas a países o sedes más beneficiosas en materia de impuestos.

Otro aspecto central de la propuesta es que crea una nueva forma de considerar y aplicar las asignaciones tributarias para los contribuyentes. Esta independiza la actividad de si tiene presencia en el país (establecimiento permanente o a través de una subsidiaria) para comercializar o distribuir productos o si opera desde fuera del país.

Por último, el otro aspecto central es el del tipo de impuesto. Será la cifra de negocios la que determine si una empresa sin presencia física en un territorio está sujeta o no a la tasa digital. Obviamente se calibrará ese volumen de negocios con el tamaño de cada país, para que los pequeños no se vean discriminados. La OCDE propone un sistema mixto. Además del volumen de negocio, se tendrá en cuenta el nivel de beneficios de la compañía en cuestión.

3.2.2 Directiva de la Comisión Europea

La Unión Europea (UE) también discute internamente cómo regular impositivamente a las plataformas digitales. En ese marco en marzo de 2018 se debatió y publicó una Directiva para establecer una nueva naturaleza fiscal para las empresas que brindan estos servicios. Modifica la definición de establecimiento permanente que fija la ley de impuesto a las sociedades para incluir a las plataformas digitales. De esta manera, genera el concepto de “Presencia Digital Significativa” para considerar

a cualquier plataforma que presta actividad dentro del territorio de un Estado perteneciente a la UE y, así, queda sujeto a este impuesto.

La Directiva considera que existe una «presencia digital significativa» en un Estado miembro en un periodo impositivo si la actividad ejercida a través de esta consiste total o parcialmente en la prestación de servicios digitales a través de una interfaz digital y cumple, además, una o varias de las siguientes condiciones:

- la proporción de los ingresos totales obtenidos en ese periodo impositivo y resultante de la prestación de los servicios digitales a usuarios situados en dicho Estado miembro durante el mismo periodo impositivo sea superior a 7 000 000 EUR;

- el número de usuarios de uno o más de los servicios digitales que estén situados en ese Estado miembro en dicho periodo impositivo sea superior a 100 000;

- el número de contratos entre empresas para la prestación de tales servicios digitales que suscriban en ese periodo impositivo los usuarios situados en dicho Estado miembro sea superior a 3000.

Establece el sistema común del impuesto sobre los servicios digitales que grava los ingresos procedentes de la prestación de determinados servicios digitales. Y fija una tasa del 3%. Las actividades gravadas incluyen servicios publicitarios, comercialización de bienes y servicios aunque sea como intermediario y uso de datos de usuarios recopilados en interfaces digitales.

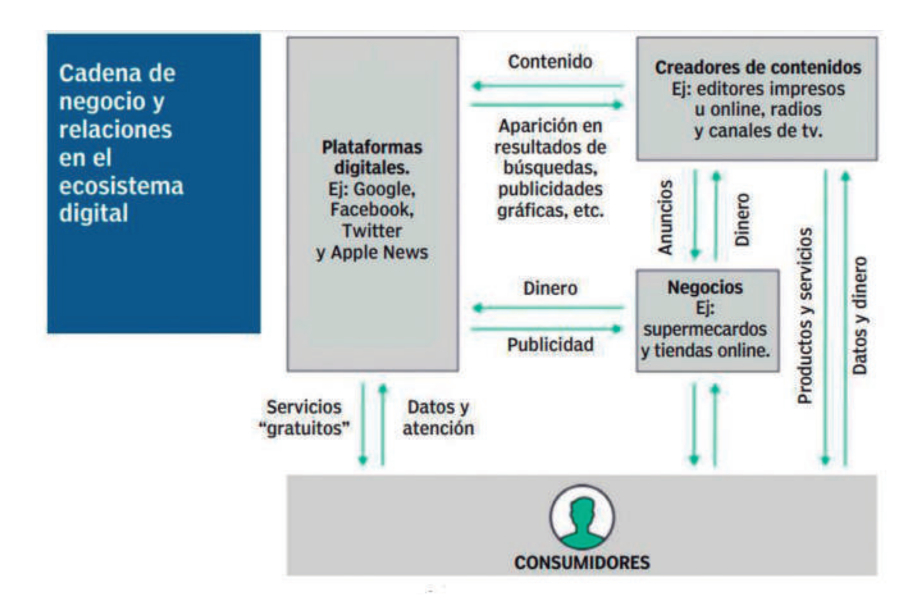
Por último, la Directiva señala que se va a imponer el impuesto a las empresas cuyos ingresos sean de EUR 750 millones anuales a nivel mundial o EUR 50 millones dentro de la UE.

3.2.3 Australia

La Comisión Australiana de Competencia y Consumo (ACCC, 2019), en julio de 2019, realizó un informe del mercado de información y entretenimiento centrado en la distribución y funcionamiento del sistema publicitario. Luego de concluir que el poder Google y Facebook distorsionan el normal funcionamiento de este y debilitan a los productores de contenidos locales, recomendó al gobierno de Australia la sanción de un código para la corrección de las desigualdades impuestas por las plataformas digitales y que aporten y paguen a los productores de contenidos.

Gráfico 1 – Cadena de negocio y relaciones en el ecosistema digital

Fuente: ACCC (2019).



El borrador del código establece que una vez se apruebe en el Parlamento, tendrá carácter vinculante y Google y Facebook deberán incluir en sus plataformas un código que permita saber qué contenidos de cada medio de comunicación se han usado, para cobrar después una compensación por ellos.

El código permitiría que los medios de comunicación puedan negociar individual o colectivamente con Google y Facebook sobre el pago por la inclusión de noticias en sus servicios. Además del pago, el borrador del nuevo código incluye un conjunto de 'estándares mínimos', que obligan a Google (y a Facebook) a:

- Notificar previamente los cambios que vaya a haber en la clasificación algorítmica y en la presentación de noticias

- Reconocer apropiadamente el contenido original de las noticias

- Proporcionar información a los medios de los datos del usuario recopilados a través de las interacciones con el contenido de las noticias.

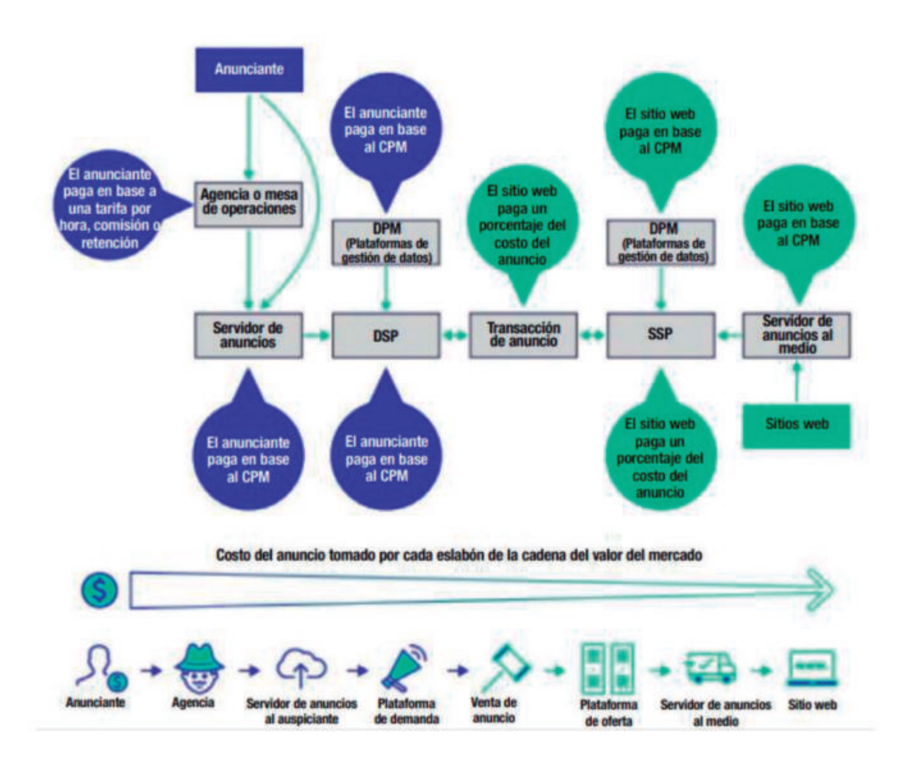


Gráfico 2 – Funcionamiento del sistema publicitario programático digital

Fuente: ACCC (2019).

No todos los medios de comunicación pueden acogerse al nuevo código. Es necesario tener unos ingresos anuales de al menos 150.000 dólares australianos en el año anterior, o al menos en tres de los últimos cinco años, y cumplir algunos otros requisitos, como, por ejemplo, que su producción principal de noticias sean sobre temas de "importancia pública". Además, los medios que cumplan los requisitos anteriores y quieran que les cubra el código deben adherirse a unos estándares editoriales profesionales, establecidos por el Consejo de Prensa o el Consejo de Medios Independientes.

La medida incluye criterios para que el controlador defina si el precio que las plataformas deben pagar a los productores de contenidos es justo. Deben considerarse las siguientes cuestiones: beneficios directos e indirectos que las plataformas obtienen por usar el contenido, los costos de producción de este y no significar una carga indebida para el sostenimiento económico de la plataforma.

El desenlace de este trabajo es una ley aprobada por los legisladores australianos donde se obliga a Facebook y a Google a pagar a los editores de noticias por el uso de sus contenidos. Sin embargo, luego del "apagón informativo" de Facebook a los contenidos de los medios australianos en febrero de 2021 –días previos a la sanción de la ley–, la normativa beneficia a las tecnológicas con el otorgamiento de poderes discrecionales al gobierno para aplicar estas obligaciones de negociación y pago.

3.2.4 Francia

La autoridad de Competencia de Francia ordenó a Google en abril de 2020 pagar a los productores de noticias por el uso de sus contenidos en Google News y Google Search[1]. Según el organismo, el buscador ostenta una posición dominante en el mercado de motores de búsqueda y por ende en el mercado de publicidad digital. La resolución otorgaba a la plataforma tres meses para acordar con las empresas de medios un pago por la inclusión de sus notas. El organismo no plantea los términos de la negociación, aunque establece que debe ser equilibrada y retroactiva a octubre de 2019.

Esta negociación no podrá afectar la forma en la cual Google indexa y muestra los resultados relacionados a estos contenidos producidos por editores y agencias. Tampoco puede alterar la forma de presentar el texto, imágenes y videos que hacen al contenido. La investigación del organismo antimonopolio marca el poder de Google en el mercado francés en tres aspectos:

- Cuenta con el poder para marcar condiciones de comercialización que perjudiquen a editores y agencias de noticias;

- No acata la nueva ley de derechos de autor de Francia ya que establece que la única forma de visualizar de manera completa e inalterada los contenidos de los medios de comunicación implica que estos cedan de manera gratuita los derechos o parte de ellos;

- Impone a todos los medios un principio de remuneración cero sin contemplar las particularidades de las situaciones y contenidos regulados.

3.2.5 Reino Unido

La Autoridad de Mercado y Competencia presentó un informe (CMA, 2020) que documenta la débil competencia en el mercado de buscadores y las redes sociales que conduce a una reducción de la innovación y la capacidad de elección, y a que los consumidores cedan más datos de los que necesariamente desearían. La débil competencia en publicidad digital aumenta los precios de los bienes y servicios en toda la economía y socava la capacidad de los periódicos y otros para producir contenido valioso, en detrimento de la sociedad en general.

La CMA consideró que sus poderes existentes no eran suficientes para abordar estos problemas estructurales del mercado digital y recomendó un nuevo enfoque regulatorio: uno que pueda abordar una variedad de preocupaciones simultáneamente, con poderes para actuar con rapidez para abordar tanto las fuentes de poder de mercado como sus efectos, y

1 La medida está disponible en: RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. Cour d'appel de Paris. Arrêt du 08 oct. 2020. Disponible en: https://www.autoritedelaconcurrence.fr/sites/default/files/appealsd/2020-10/ca_20mc01_oct20.pdf. Acceso el 01 feb. 2021.

con un regulador dedicado –la Unidad de Mercados Digitales (DMU)– que pueda monitorear y ajustar sus intervenciones a la luz de la evidencia y las condiciones cambiantes del mercado.

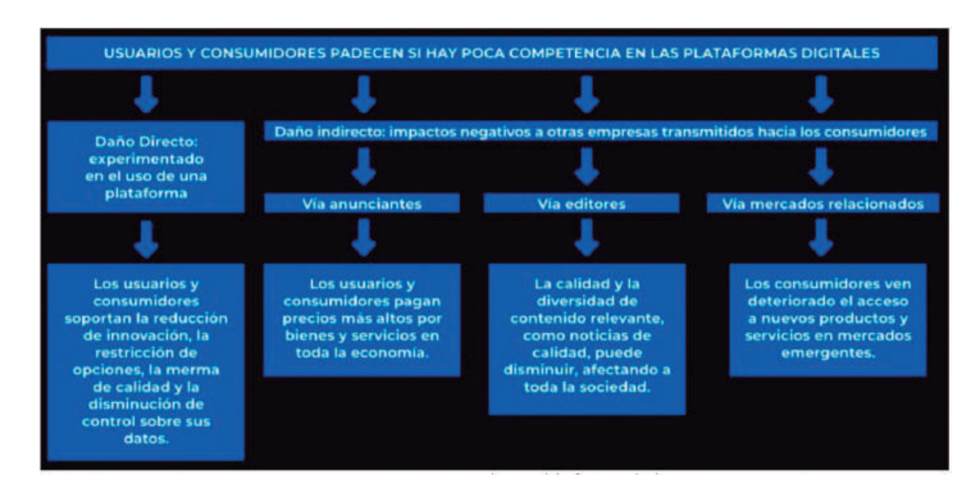


Gráfico 3 – Consecuencias de la falta de competencia en la prestación de servicios digitales

Fuente: Becerra (2015) en base al informe de la CMA.

La CMA, entonces, hizo cuatro recomendaciones centrales al gobierno británico:

1. Establecer un código de conducta para plataformas en línea con estatus de “estratégicas” en un mercado determinado;

2. Requerir que la DMU, organismo de control y regulación creado por la iniciativa, lleve a cabo la designación de actores estratégicos de mercado y mantenga el Código de Conducta;

3. Otorgar a la DMU los poderes necesarios para hacer cumplir los principios del código;

4. Otorgar a la DMU los poderes necesarios para introducir una serie de invenciones favorables a la competencia. Estos poderes deben incluir intervenciones relacionadas con los datos (incluido el control del consumidor sobre los datos, interoperabilidad, acceso a los datos y poderes de separación de los mismos), el poder de aumentar las opciones del consumidor a través de la introducción de pantallas de elección, los poderes para restringir la capacidad de las plataformas para controlar la configuración predeterminada –donde éstos restringen la elección e inhiben la entrada hacia y desde los rivales– y el poder de separar plataformas donde la integración o agrupación crea conflictos de intereses o socava la competencia en detrimento de los consumidores.

Además, la CMA identificó tres principios básicos en torno a los cuales debería formarse el código: el comercio en términos justos y razonables; las opciones abiertas para que los usuarios elijan libremente entre plataformas que compitan; transparencia en materia de términos y condiciones para usuarios, medios y comerciantes.

4 Mecanismos de fomento y estímulos

4.1 *América Latina*

El análisis de los países de esta región permite sostener que no hay modelo "latinoamericano" para este fin. Al contrario, se observa que cada país ostenta una serie de rasgos propios, que vinculan por un lado las tradiciones de sus sistemas y por el otro el modo en que transitan (o no) el camino a la regulación convergente. Además, existen algunos programas regionales y otros programas nacionales o locales.

En Argentina, la Ley Audiovisual sancionada en el año 2009 crea herramientas de fomento para el teatro, la música independiente, los medios comunitarios y alternativos y el cine con dinero recaudado por el organismo de aplicación a través del cobro de gravámenes y multas a cableoperadores, canales y señales de TV así como también radios AM y FM. El cine, además, cuenta con el 10% de lo recaudado en materia de venta de entradas para financiar la producción nacional. Las plataformas y servicios digitales no son incluidos en ninguna de estas regulaciones o programas como aportantes a fomentos a la producción.

Brasil, por su parte, cuenta con Fondo del Sector Audiovisual cuyos recursos provienen principalmente de tasas aplicadas a canales de televisión, productoras y distribuidores de obras audiovisuales además de las empresas de telecomunicaciones y televisión paga que distribuyan contenidos audiovisuales. Nuevamente, las plataformas digitales quedan fuera.

Chile, también cuenta con un Fondo de Fomento Audiovisual que financia la producción y distribución de obras cinematográficas, creación de guiones, equipamiento, formación profesional, investigación y difusión de las nuevas tendencias creativas y de innovación tecnológica. Los fondos provienen, centralmente, del tesoro nacional, herramientas de cooperación internacional y reembolso de las subvenciones otorgadas.

En Paraguay, en 2018 se creó el Fondo Nacional del Audiovisual Paraguayo (FONAP), administrado por el Instituto Nacional del Audiovisual Paraguayo (INAP) compuesto por dinero del presupuesto nacional, ingresos generados por el Instituto Audiovisual y el 50% de lo recaudado por impuestos a operaciones comerciales de servicios audiovisuales entre los que sí se incluyen a las plataformas audiovisuales.

Uruguay creó, en 2008, el Fondo de Fomento Cinematográfico y Audiovisual. Cuenta con el monto específico definido por presupuesto más los saldos y/o reintegros de años anteriores y aportes eventuales de otras instituciones que son distribuidos entre las distintas modalidades de apoyo al sector. Por su parte la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (URUGUAY, 2015) establece que los operadores de servicios audiovisuales deben están obligados a pagar un canon para nutrir un Fondo de Promoción de la Producción Audiovisual.

4.2 *Europa y otros países centrales*

4.2.1 Comisión Europea

El Consejo de Europa pidió a los estados europeos que desarrollen estrategias para apoyar los medios de comunicación profesionales y el periodismo de investigación e independiente de calidad, incluidos los medios online. Recomienda el diseño de apoyos, tanto financieros como no financieros, incluidos proyectos de fondeos relacionados con la educación periodística, la investigación de medios, el periodismo de investigación y enfoques innovadores para fortalecer el pluralismo de los medios y la libertad de expresión.

El Consejo destaca la importancia de una gobernanza eficaz de los regímenes de subvenciones y formula tres recomendaciones:

- Las medidas de apoyo deben basarse en “criterios predeterminados, claros, precisos, equitativos, objetivos y transparentes”

- El apoyo debe “administrarse de manera transparente y no discriminatoria por un organismo que goce de autonomía funcional y operativa, como una autoridad regulatoria de medios independiente”

- Deberían publicarse informes periódicos sobre el uso de fondos públicos.

4.2.2 Reino Unido

Incluye medidas impositivas y otros programas de desarrollo públicos y privados, a saber:

- La tasa de IVA para los periódicos es del 0%, en comparación con la tasa estándar del 20% en la mayoría de los demás bienes.

- Recientemente lanzó una iniciativa denominada Asociaciones de Periodismo Local de la BBC. Este fondo es administrado y ejecutado por la BBC y consiste en búsqueda de asociaciones con distintos medios locales. Anualmente implica unas £ 8 millones. El objetivo de la política es apoyar a los periodistas y no tanto a los medios y favorece a, aproximadamente, 150 periodistas de manera directa. Estos periodistas luego son empleados por una serie de organizaciones de noticias elegibles.

- Existe la obligación para las autoridades locales de publicar "avisos legales" (sobre licitaciones, elecciones locales, leyes de ordenanza, etc.) en la prensa local. Se ha estimado que esto da como resultado ingresos de alrededor de £ 26 millones al año para los periódicos impresos locales.

4.2.3 Francia

Es el país de Europa con mayor nivel de financiamiento directo al periodismo y la prensa en general. La financiación total de la subvención es votada anualmente por el Parlamento. Las subvenciones están disponibles para, entre otras cosas, la modernización de las condiciones laborales y proyectos de innovación técnica. Los beneficiarios de estas políticas de financiamiento no pueden ser los medios líderes de mercado. Las emisoras de radio también tienen apoyo a su disposición. Los subsidios indirectos incluyen reducciones de IVA, exenciones de tarifas comerciales, tarifas preferenciales de correos y telecomunicaciones y mejoras y excepcionalidades en costos laborales y seguridad social para periodistas. En 2015, todos los planes de subvenciones a la prensa ascendieron a 1.400 millones de euros anuales.

El gobierno de Sarkozy agregó un fondo extra de 200 millones de euros al año durante tres años. Este fondo también buscaba estimular la demanda de periódicos a través de un subsidio de la mitad del costo de una suscripción gratuita de 12 meses a una edición semanal de un periódico para 200.000 jóvenes de 18 a 24 años. Esta política se puso en marcha en 2009 y funcionó durante tres años. Una revisión del gobierno de 2012 encontró que entre el 5 y el 8% de los que se beneficiaron del plan posteriormente contrataron una suscripción paga. Si esto se compara con la penetración típica de lectores de periódicos entre el grupo de edad objetivo del 9%, los resultados fueron positivos.

Las políticas vigentes en Francia en el último quinquenio incluyen:

- Un IVA a los periódicos al 2,1% –incluidas publicaciones digitales– cuando el estándar de la alícuota es del 20%;

- El Fondo Estratégico para el Desarrollo de la Prensa (FSDP) para brindar apoyo a proyectos de innovación y a proyectos de medios de comunicación de países francófonos;

- El Fondo de Apoyo a la Emergencia e Innovación en la Prensa (FSEIP), con un presupuesto de 5 millones de euros durante el primer año, para apoyar a las empresas de nuevos medios, incubadoras de medios y apoyo a la investigación innovadora;

- El Fondo de apoyo a los medios de información locales y comunitarios (FSMSIP) recibió 1,6 millones de euros en 2017 para apoyar a las empresas de noticias locales que operan en cualquier plataforma.

4.2.4 Alemania

Impone un tipo de IVA reducido a la venta de periódicos, pero es una quita mucho más baja que en muchos otros mercados (el tipo aplicable es del 7%, más alto que en todas las demás jurisdicciones europeas importantes).

4.2.5 Italia

En 2016 se estableció una fuente de financiación con la aprobación de un fondo específico para el pluralismo y la innovación en la producción de información. El fondo recibió 182 millones de euros para 2017, de los cuales 68 millones se reservaron para intervenciones de apoyo a la radiodifusión local. Los periódicos recibieron 47 millones de euros y la RAI 28 millones de euros. Las sumas concedidas a los periódicos equivalían a alrededor del 2,5% de los ingresos totales de los periódicos.

4.2.6 Estados Unidos

La principal potencia del mundo también combina desarrollos públicos y privados con algunas medidas en materia impositiva para estimular generación de contenidos diversos ante los niveles de concentración dominantes. El CPB (organismo de medios públicos estadounidense) invierte alrededor de US $ 450 a 475 millones al año (su presupuesto anual varía), de los cuales el 65% va directo a las estaciones de radio locales / comunitarias, el 25% para el programa nacional de apoyo a medios locales y el resto para el sostenimiento del sistema. Además, los estados a nivel individual y otras subvenciones públicas proporcionan aproximadamente la misma cantidad. Por otro lado, está vigente la exención de impuestos sobre las ventas de periódicos y revistas y en algunos casos también en la venta de publicidad. A eso se suma una exención impositiva sobre las ventas de artículos como papel de periódico, tinta, maquinaria y otros equipos utilizados en la producción de periódicos.

4.2.7 Canadá

Una característica única del mercado canadiense es el amplio alcance de los medios de Estados Unidos en su territorio. Para ayudar a abordar esto, los periódicos canadienses se han beneficiado de una regla fiscal

que se introdujo para favorecerlos. Esta regla impide que las empresas canadienses pauten anuncios publicitarios en periódicos impresos, publicaciones periódicas y radiodifusión extranjeras, declarándolos no admisibles para las regulaciones fiscales. Sin embargo, no se aplica a los medios digitales, lo que genera una laguna importante: se argumenta que alrededor del 90% de la publicidad digital en Canadá ahora se coloca en servicios y plataformas digitales extranjeros.

En relación al financiamiento directo, existe el Fondo para Periódicos de Canadá. Fue establecido por el gobierno en 2009 para brindar apoyo financiero directo a proyectos presentados por revistas impresas, periódicos comunitarios no diarios y publicaciones periódicas digitales. Los solicitantes pueden presentar ofertas por hasta el 75% de los costos de un proyecto y se evalúan según los criterios de elegibilidad especificados. El fondo respalda alrededor de 800 medios al año, y en el período 2010-15 asignó alrededor de 80 millones de dólares canadienses anuales. Además, el presupuesto de 2018 incluyó propuestas de 50 millones de dólares canadienses durante 5 años para apoyar el periodismo local en comunidades marginadas. Las organizaciones independientes sin fines de lucro contaron con el apoyo del gobierno para crear contenido de noticias de código abierto bajo una licencia *creative commons*.

5 Obligaciones en materia de producción y exhibición de contenidos locales

5.1 *América Latina*

En este aspecto tampoco resulta posible identificar la existencia de un “paradigma” o modelo correspondiente a esta región. Pero se constata una serie de acciones en cada país. Los debates sobre los nuevos tipos de servicios, su carácter disruptivo y la ausencia de legislación que los alcance plantea serios desafíos a los estados e incluso hasta exhibe cuestionamientos a la propia capacidad de regulación.

En Argentina, tanto la Ley de Cine como la Ley Audiovisual definen cuotas para la producción local en radio, cine y televisión. Sin embargo, las regulaciones aún no se actualizaron para incluir a plataformas digitales de música o audiovisuales. En Colombia (2020), el Decreto 681 de 21 de mayo de 2020 modifica el artículo 154 del Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022 y define que los “proveedores de servicios de video bajo demanda” (VoD) dispongan contenidos audiovisuales de producción local y destinen un espacio para su mayor visibilidad en sus catálogos.

Por su parte, México tiene en agenda legislativa un proyecto de Decreto para regular los OTTs con el objetivo de incluir cuotas de pantalla para producciones locales. Busca garantizar que al menos el treinta por ciento de su catálogo está conformado con producción nacional generada en

México. La propuesta del Proyecto de Decreto de modificar los artículos 3 y 170 de Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión es conflictiva puesto que ofrece definiciones que habilitarían un trato equivalente para múltiples tipos de jugadores de diferentes características.

5.2 *Europa y países centrales*[5]

5.2.1 Directiva Audiovisual de la Unión Europea

Para el Parlamento Europeo y el Consejo de Europa, los nuevos servicios audiovisuales basados en catálogos llamados "a petición" o VOD (por el acrónimo de su nombre en inglés: *video-on-demand*) son "potenciales fuentes de empleo" y "estimulan el crecimiento económico y la inversión". Por lo cual consideraron que debería existir "una igualdad de condiciones de competencia y un verdadero mercado europeo de servicios de comunicación audiovisual", respetando principios básicos como "la libre competencia y la igualdad de trato, con objeto de garantizar la transparencia y la previsibilidad de los mercados de los servicios de comunicación audiovisual y reducir las barreras de acceso al mercado.

La nueva directiva establece algunas novedades en la regulación audiovisual del continente. En primer lugar, se establece el Principio de País de Origen (PPO) para la regulación de los derechos de autor; luego se establecen límites a las comunicaciones comerciales (publicidad), se transversalizan los principios de protección de menores en plataformas digitales al igual que la prohibición a las discursos de odio; se establecen cuotas de catálogo a obras europeas así como se faculta a los estados nacionales a generar obligaciones de inversión en producción local.

5.2.2 Regulaciones por países europeos[6]

Dinamarca establece obligaciones de inversión para las plataformas. Las de VoD que superan los 50.000 euros de facturación deben invertir un 2% de lo ingresado en contenidos locales nuevos. En relación a las cuotas, deben promocionar contenidos locales pero sin porcentajes de cuotas definidos.

En España se discute un anteproyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual[7] que busca regular de distintas maneras a las plataformas de servicio VOD extranjeras. La última versión del anteproyecto incluye una obligación de inversión en producción audiovisual europea del 5% de las ganancias (no de la facturación). Esta obligación será para los que cuenten con una facturación superior a los 50 millones de euros y lo recaudado se destinará al Fondo de Protección de la Cinematografía. El 70% de ese dinero deberá estar destinado a financiar obras de productores independientes, sean películas o series. Para los que tengan una facturación menor a los 50 millones de euros, la obligación es de compra de obras audiovisuales europeas por el valor del 5% de su facturación. La cuota de catálogo que

5 Sistematización de los informes disponible en: COMISIÓN EUROPEA. La Comisión actualiza las normas audiovisuales de la UE y presenta un enfoque selectivo para las plataformas en línea. Comunicado de prensa, 25 mayo 2016. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_16_1873. Acceso el 02 feb. 2021.

6 Sistematización de los informes disponible en: UNESCO. Desafíos y asimetrías regulatorias de los servicios audiovisuales en Internet ¿Qué hacer? Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información, 17. Paris; Montevideo: Unesco, 2019. Disponible en: https://bit.ly/3l3vXps. Acceso el 02 feb. 2020.

7 Puede accederse al texto del anteproyecto de Ley Ge-

establece esta regulación es del 30% para obras europeas, de las cuales el 51% debe pertenecer a lenguas originales de España.

En Francia, los operadores VOD que se dedican a la venta de contenidos, deben invertir el 15% de su facturación anual en la producción de contenidos locales, siendo el 12% para contenido en lengua francesa. Mientras que las de suscripción deben invertir un 26% de su facturación en promocionar producción europea. El 22% de la inversión debe ser para contenidos en lengua francesa. En relación a las cuotas, las plataformas VOD deben incluir un 60% de su catálogo con obras europeas, donde un 40% deben ser obras en lengua francesa. Durante los primeros tres años de actividad, estas cuotas se reducen a 50% y 35%. Además, deben reservar espacios (no especificados) en los inicios de estas aplicaciones y sitios, así como volver visibles las imágenes de promoción y los trailers de las obras.

Italia definió obligaciones de inversión que establecen que el 20% de las ganancias netas en el país debe ser reinvertido en promocionar y producir contenido europeo. Un 10% de esos montos debe reinvertirse en producción italiana independiente. Por su parte, en relación a las cuotas se sigue la demanda de la UE (igual que en Francia): deben reservar el 30% de su catálogo para obras europeas. El 15% deben ser obras italianas. En su regulación se agrega la exigencia de generar una sección específica dentro de su interfaz para contenidos europeos y generar un filtro de búsqueda específico para esas obras también. Además, deben reservar una cuota del presupuesto de promoción y publicidad para obras europeas.

6 Conclusiones

El análisis sobre los modos en que los estados regulan o llevan adelante las discusiones sobre mecanismos de fomento al pluralismo, la diversidad, la regulación de plataformas y las producciones nacionales, junto a dilemas sobre la regulación es complejo, diverso y difícil de caracterizar con paradigmas concretos e identificados

Este artículo realiza un cobertura y descripción amplia de las estrategias que distintos países y organizaciones gubernamentales plurinacionales diseñan para adaptar su marco regulatorio a la situación actual de circulación, distribución, producción, consumo y comercialización de contenidos, servicios y bienes culturales. La trayectoria europea difiere en diversos puntos con la de América Latina principalmente por la capacidad regulatoria que concentra la Unión Europea como espacio de confrontación política con Estados Unidos como país ganador en la disputa de la renta de los servicios digitales. Esta fortaleza se inserta y sirve de una tradición histórica de promoción y protección de la diversidad cultural pero también de fomento a la actividad periodística. Aunque en este último punto, todavía no se encuentran grandes medidas que incluyan la redistribución de los ingresos publicitarios que la circulación de contenidos periodísticos genera en la red.

La regulación de América Latina es desagregada y recorre casos puntuales. La mayor parte de los países comenzó a regular en los últimos tres años a los servicios digitales bajo el paradigma "impositivo general". Pero no se piensan fórmulas regulatorias que rediscutan la captura de la renta del mercado cultural e informativo en sentido general. Cuando estas discusiones se dan están ligadas al e impulsadas por el sector audiovisual (en particular del cine, donde sí se encuentra una extensa tradición y cuerpo regulatorio).

Se encontró que el rediseño de los marcos regulatorios impositivos para empresas que brindan servicios digitales forma parte de la más alta y relevante agenda de debate público internacional, aunque no cuenta con una definición clara en el corto plazo. Por otro lado, los países más avanzados en regulación cuentan con informes y estudios de impacto del cambio en la distribución de la renta económica que no tienen precedentes ni réplicas en el mercado latinoamericano. Australia, Canadá y Reino Unido aparecen, así como casos excepcionales no solo en el diseño de políticas sino también en la elaboración de documentos de investigación que sirven de argumento para la intervención estatal.

Referencias

AUSTRALIAN COMPETITION AND CONSUMER COMMISSION. **Digital Platforms Inquiry**: final report. Canberra: ACCC, 2019. Disponible en: https://www.accc.gov.au/system/files/Digital%20platforms%20inquiry%20-%20final%20report.pdf. Acceso el 02 jul. 2020.

BECERRA, M. **Concentración y convergencia**. Buenos Aires: Paidós, 2015.

CALIFANO, B. Perspectivas conceptuales para el análisis del Estado y las políticas de comunicación. **Austral Comunicación**, v. 4, n. 2, p. 283-318, 2015.

COLOMBIA. **Decreto 681 de 2020**. Bogotá, 21 mayo 2020. Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=124927. Acceso el 02 feb. 2021.

COMPETITION & MARKETS AUTHORITY. **Online platforms and digital advertising**: market study final report. London: CMA, 2020. Disponible en https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efc57ed3a6f4023d242ed56/Final_report_1_July_2020.pdf . Acceso el 01 feb. 2021.

EXENI, J. L. **Las PNC**: latinoamericano atrevimiento, en Políticas de comunicación. La Paz: Fundación Plural, 1998.

GARDAM, T. The Purpose of Plurality. In: GARDAM, T.; LEVY, D. A. L. (Eds.). The **Price of Plurality**: Choice, Diversity and Broadcasting Institutions in the Digital Age. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism, 2017. p. 11-21. Disponible en: https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2017-12/The%20Price%20of%20Plurality.pdf. Acceso el 02 jul. 2020.

GARCÍA DELGADO, D. **Estado y Sociedad**. Buenos Aires: Tesis Norma, 1994.

GRAZIANO, M. Política o ley: debate sobre el debate. **Revista Espacios**, Fac. de Filosofía y Letras UBA, 2016.

HESMONDHALGH, D. Have digital communication technologies democratized the media industries? *In:* CURRAN, J.; HESMONDHALGH, D. (Eds.). **Media and Society**. New York: Bloomsbury Academic, 2019. p. 101-120. ISBN 978150134073.

MASTRINI, G. Prólogo. *In:* MARINO, S. (Coord.). **El audiovisual ampliado II**: Tradiciones, estrategias, dinámicas y big data en Argentina. Buenos Aires: Ediciones Universidad del Salvador, 2021.

OSZLAK, O.; O' DONNELL, G. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *In:* FLORES, G.; NEF, J.; AGUILUZ, D. (Comp.) **Administración pública**: perspectivas críticas. Buenos Aires: ICAP, 1984.

PARLAMENTO EUROPEO; CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Directiva (UE) 2018/1808. **Diario Oficial de la Unión Europea**, 14 nov. 2018. Disponible en: https://www.boe.es/doue/2018/303/L00069-00092.pdf. Acceso el 02 feb. 2021.

PASQUALI, A. **Comunicación y cultura de masas**. Caracas: EBUC, 1964.

URUGUAY. Ley n. 19307. Ley de medios. Regulación de la prestación de servicios de radio, televisión y otros servicios de comunicación audiovisual. **Diario Oficial de Uruguay**, Montevideo, 2015. Disponible en: https://uy.vlex.com/vid/ley-n-19307-ley-644725893. Acceso el 02 feb. 2021.

VAN CUILENBURG, J; MCQUAIL, D. Cambios en el paradigma de política de medios. Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación, **European Journal of Communication**, London, v. 18, n. 2, 2003.



revista Eptic
VOL. 23, Nº 3, SET.-DEZ. 2021
ISSN 1518-2487

A regulação e governança das plataformas digitais: uma revisão sistemática de literatura

La regulación y gobernanza de las plataformas digitales: una revisión sistemática de la literatura

The regulation and governance of digital platforms: a systematic literature review

Kenzo Soares Seto

Mestre em Comunicação pelo Programa de Pós Graduação da Escola de Comunicação da UFRJ (PPGCOM/ECO-UFRJ) (2019). Graduação em Comunicação Social - habilitação Jornalismo na Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ECO-UFRJ) (2016). Membro do grupo de pesquisa NETLAB - ECO/IBICT.

Contato: kenzosoares.ufrj@gmail.com

Submetido em: 30.08.2021 - Aprovado em: 16.11.2021

Resumo

Este artigo apresenta uma revisão sistemática de literatura para investigar o estado da arte da pesquisa nacional sobre a regulação e governança das plataformas digitais. No total foram obtidos 381 artigos a partir da busca em bases científicas de indexação. Desses, 23 presentes em periódicos brasileiros revisados por pares foram considerados relevantes para o objetivo do trabalho. Sua análise revela a evolução histórica da discussão, os métodos utilizados, a distribuição entre diferentes áreas do conhecimento e as principais tendências, desafios e lacunas tanto nos marcos regulatórios abordados quanto na própria pesquisa sobre o tema.

Palavras-chave: Plataformas digitais. Regulação. Governança. Revisão sistemática de Literatura.

Resumen

Este artículo presenta una revisión sistemática de la literatura para investigar el estado del arte de la investigación nacional sobre la regulación y gobernanza de las plataformas digitales. En total, se obtuvieron 281 artículos de la búsqueda en bases científicas de indexación. De estos, 23 presentes en revistas brasileñas revisadas por pares se consideraron relevantes para el propósito del estudio. Su análisis revela la evolución histórica de la discusión, los métodos utilizados, la distribución entre diferentes áreas del conocimiento y las principales tendencias, desafíos y brechas tanto en los marcos regulatorios estudiados como en la investigación sobre el tema en sí.

Palabras clave: Plataformas digitales. Regulación. Gobernanza. Revisión sistemática de la literatura.

Abstract

This article presents a systematic literature review to investigate the state of the art of national research on the regulation and governance of digital platforms. In total, 281 articles were obtained from the search in scientific indexing bases. Of these, 23 present in peer-reviewed Brazilian journals were considered relevant for the purpose of the study. Their analysis reveals the historical evolution of the discussion, the methods used, the distribution between different areas of knowledge and the main trends, challenges and gaps both in the regulatory frameworks studied and in the research on the subject itself.

Keywords: Digital platforms. Regulation. Governance. Systematic literature review.

1 Introdução

Na medida em que o capitalismo é crescentemente baseado em plataformas digitais (SILVEIRA, 2020b), aumenta-se a percepção sobre seus efeitos em todas as dimensões da vida social. A relevância contemporânea das plataformas intensivas em dados digitais e sua tendência à monopolização é destacada sobretudo por autores que propõem reconhecê-las como dinâmica social hegemônica deste período histórico, através de caracterizações como o capitalismo de plataforma (SRNICEK, 2017), a sociedade de plataforma (VAN DIJICK; POELL; DE WAAL, 2018) ou o capitalismo de vigilância (ZUBOFF, 2021).

Autores como O'Neil (2016), Noble (2018), Raji e Buolamwini (2019), por sua vez, revelam os vieses raciais, classistas e sexistas sistêmicos de seus algoritmos e modelos de negócios, que reforçam relações de dominação em contextos educacionais, de trabalho, carcerários e policiais, entre outros.

Historicamente, a combinação de inovações tecnológicas com a emergência de poderosos monopólios, reconfigurando mercados, reforçando desigualdades e tensionando sistemas democráticos, suscita debates sobre a necessidade da regulação pública (BAR; SANDVIG, 2009). Contudo, revisões de literatura no Brasil, como as de Machado (2018) e Silveira (2020a), têm se concentrado na discussão sobre a influência e a modulação exercidas pelas plataformas digitais e por seus algoritmos sobre a democracia, e não o contrário.

Nesse contexto, se pesquisadores como Silveira (2017) buscaram abordar sobretudo o governo dos algoritmos sobre a sociedade, o presente artigo apresenta uma questão de pesquisa inversa: quais as principais tendências na investigação brasileira sobre a regulação e governança pública das plataformas digitais e de seus algoritmos?

Considerando-se o objetivo deste trabalho, realizou-se uma revisão sistemática de literatura (RSL) inédita para a análise e discussão do estado da arte da produção científica nacional sobre a regulação das plataformas digitais. As RSLs buscam identificar, por meio de um método rigoroso, o conjunto de tendências teóricas e metodológicas na produção científica sobre um tema a partir da perspectiva comparada dos estudos de diferentes autores (KITCHENHAM *et al.*, 2009).

Ao proporcionar um diagnóstico de consensos, controvérsias e lacunas da área, essa RSL pode indicar novas áreas de investigação para pesquisadores, congressos e órgãos de fomento, além de servir de referência para RSLs que analisem a evolução desse campo de estudo no futuro (SANTINI *et al*., 2018). Outra contribuição é subsidiar a formulação de políticas públicas ao oferecer para organizações da sociedade civil e legisladores uma síntese da discussão teórica sobre os efeitos, limites e desafios das iniciativas regulatórias nacionais e internacionais (DACOMBE, 2017).

Para esse fim, o presente artigo é dividido em cinco seções. Após esta introdução, a segunda seção descreve a metodologia de desenvolvimento da

RSL, indicando seu protocolo de pesquisa, bases consultadas, critérios de seleção e procedimentos de análise e classificação do *corpus* do trabalho.

A terceira seção apresenta análise quantitativa dos resultados, comparando os metadados dos artigos de modo a descrever a evolução histórica e as principais características atuais do campo. É abordada a distribuição dos trabalhos e pesquisadores por periódicos, áreas de conhecimento, instituições de pesquisa, gênero e metodologias adotadas. Também é analisada a recorrência de autores citados nas referências do conjunto de artigos e a de plataformas digitais abordadas, com destaque para as brasileiras.

A quarta seção discute sinteticamente os artigos analisados, destacando suas tendências teóricas e controvérsias, agrupados em torno de quatro eixos de pesquisa: a) o contexto internacional; b) a legislação e a jurisprudência nacionais; c) a regulação do trabalho organizado por meio de plataformas; e d) a discussão de princípios gerais para tecnologias digitais e modelos de negócios disruptivos a partir da revisão teórica.

Por fim, a conclusão retoma os principais consensos e as lacunas temáticas e metodológicas identificadas na literatura nacional, indicando potenciais caminhos para pesquisas futuras. É o caso, por exemplo, da necessidade de mais estudos sobre: o modelo chinês de governança; o contexto específico do Sul Global, com destaque para os desafios referentes às plataformas brasileiras na América Latina; os limites da discussão restrita a marcos legais; as alternativas públicas e comunitárias de plataformas; e as metodologias que envolvam a participação de desenvolvedores e trabalhadores de plataformas.

2 Metodologia

Comum na área das ciências da saúde, o uso de RSLs tem se disseminado nas ciências sociais (DACOMBE, 2017). Sua adoção busca o levantamento exaustivo da literatura a partir de um protocolo de pesquisa bem delimitado, diminuindo o viés dos autores na seleção das referências relevantes, favorecendo a reprodutibilidade do trabalho e a transparência dos resultados (KITCHENHAM *et al*., 2009).

Originalmente voltada para a análise dos resultados quantitativos de estudos clínicos, a adoção de RSLs nas ciências humanas exige a adaptação dos critérios da área da saúde (GALVÃO; RICARTE, 2020). Também é necessário reconhecer os desafios de aplicar a RSL a um campo de discussão incipiente, cujo objeto de estudo tem caráter interdisciplinar e não possui vocabulário, métodos e referências teóricas consagradas por um histórico de conferências e periódicos dedicados (SANTINI *et al.*, 2018).

Nesse sentido, a presente RSL pode ser classificada como uma metassíntese de estudos qualitativos, nos termos de Galvão e Ricarte (2020). É baseada nos princípios metodológicos descritos por Kitchenham *et al*. (2009), de modo que, se não se pode afirmar a pretensão absoluta de cobrir toda

a literatura disponível, busca-se obter resultados mais acurados do que os das revisões não sistemáticas (SANTINI *et al.*, 2018).

De acordo com Kitchenham *et al*. (2009), foram desenvolvidos os três estágios da revisão sistemática: a definição do protocolo de pesquisa, sua execução e a análise e discussão dos resultados. O protocolo consiste na definição da questão de pesquisa, sua tradução na metodologia de busca das bases de indexação de periódicos e a aplicação de critérios de seleção para a definição dos artigos relevantes.

Considerando-se o objetivo deste trabalho, apresenta-se como principal questão de pesquisa: quais as principais tendências na pesquisa brasileira sobre a regulação das plataformas digitais? A partir dessa questão, foram estabelecidos dois eixos conceituais, (1) políticas regulatórias e (2) plataformas digitais, além dos critérios de seleção para a análise dos artigos.

A utilização dos conceitos de regulação e plataforma digital decorre da revisão inicial de literatura. O termo regulação está associado ao disciplinamento das atividades sociais por meio de regras comuns e instâncias responsáveis, não necessariamente estatais (LIMA; VALENTE, 2020). O uso de plataforma digital busca abarcar a interseção entre modelos de negócios, ambientes sociotécnicos e tecnologias digitais sem fazer referência a técnica, a serviço ou a peso econômico específicos.

Embora essa escolha possa ser questionada, seu viés tende a ser reduzido pela metodologia da RSL: cada eixo conceitual foi desenvolvido em uma lista de palavras-chave compreendendo seus sinônimos e outras possíveis categorias, para serem testados em diversas combinações nas buscas das bases de indexação até a definição da expressão que retornou os resultados mais relevantes.

Por meio de acesso credenciado ao Portal de Periódicos CAPES, a pesquisa foi conduzida em quatro bases indexadas de literatura científica: Scopus, EBSCO, IEEE e Web of Science. As bases foram escolhidas através de análise dos resultados iniciais do Portal de Periódicos da CAPES.

Após as pesquisas exploratórias, definiu-se a seguinte expressão final de busca: Regulação OR Governança OR Legislação OR Lei OR Democracia OR Regime OR Direito AND Plataforma OR Plataforma Digital OR Big Tech OR Monopólio Digital OR GAFAM OR Big Data OR Inteligência Artificial OR Algoritmo. Essa expressão, baseada nos operadores booleanos, também foi utilizada em inglês e teve a sua sintaxe adaptada para as especificidades de cada base utilizada, incluindo o uso de radicais. Os mecanismos de busca foram configurados para retornar resultados a partir dos resumos dos artigos nas áreas de ciências políticas, comunicação, estudos interdisciplinares, ciência da informação, ciências sociais e direito, consideradas relevantes na pesquisa exploratória.

A execução, em junho de 2021, da busca nas bases científicas identificou 381 artigos. Estes foram submetidos a análise de pertinência baseada em critérios de exclusão estabelecidos de acordo com a questão de pesquisa (KITCHENHAM *et al*., 2009). Foram excluídas as produções não originais, como resenhas, as pesquisas não publicadas em periódicos revisados por pares, bem como os artigos fora do escopo de interesse e os artigos não disponíveis *on-line* ou duplicados[1]. A definição da busca por periódicos visa a mapear pesquisas que apresentam resultados consolidados e que foram submetidas a processos rigorosos de validação pela comunidade científica (KITCHENHAM *et al*., 2009).

É preciso ressaltar a valorização da publicação por livros nas humanidades (SANTOS, 2013). Desse modo, a RSL pode não abarcar o conjunto da literatura, como os livros de Valente (2013, 2021) e Kalil (2020), e publicações de organizações da sociedade civil como a do coletivo Intervozes (2018). Contudo, pesquisadores de programas de pós-graduação em comunicação e informação publicaram na última década quatro vezes mais em periódicos do que capítulos de livros e obras completas, volume equivalente ao encontrado em anais de congressos (BRASIL, 2019)[2]. Essa constatação reforça a justificativa da seleção de periódicos para análise da literatura nas ciências sociais, como feito por Santos (2013), e na área de comunicação e informação, como fizeram Araújo e Bufrem (2008).

Santos (2013) e Araújo e Bufrem (2008), assim como Sobrinho (2020), também foram referências para considerar apenas os artigos publicados em revistas brasileiras como principal critério para a compreensão do estado da arte da pesquisa em literatura nacional.

A pertinência temática dos artigos à questão de pesquisa foi analisada de forma independente pelo autor e pela colaboradora da graduação participante do projeto de pesquisa, tendo sido selecionados apenas aqueles que ambos consideraram pertinentes a partir da leitura de títulos, palavras-chave e resumos. Em caso de discrepância, os artigos completos foram examinados para uma definição final.

Artigos que não informavam no título as plataformas digitais como principal objeto, declarando investigar a regulação da internet, de dados ou algoritmos, foram considerados dentro do escopo somente se propunham explicitamente regulamentações para as atividades das plataformas digitais ou discutiam os desafios regulatórios de uma nova tecnologia a partir da responsabilização de seus operadores proprietários.

De acordo com Kitchenham *et al*. (2009), cada artigo também foi submetido a critérios de qualidade. Foram selecionados apenas os que atendessem às seguintes questões: os objetivos do estudo estão claramente indicados? Os métodos usados são adequados ao objetivo? Os limites são delimitados?

Os 23 artigos considerados relevantes foram lidos na íntegra e analisados em função dos seus metadados de modo a identificar: a evolução histórica do número de publicações; a distribuição entre áreas do conhecimento, periódicos e autores; os métodos utilizados e as conclusões teóricas, consensos e controvérsias resultantes. Além disso, analisou-se a quais instituições acadêmicas os pesquisadores declararam estar vinculados e qual a recorrência de autores na bibliografia citada, de modo a identificar os principais centros de pesquisa, autores e obras de referência, assim como as plataformas digitais abordadas em cada trabalho e sua recorrência no *corpus*.

A metodologia adotada foi a aplicada em outras revisões da literatura no campo da comunicação e da informação (ARAÚJO; BUFREM, 2008; SANTINI *et al*., 2018) para a discussão dos resultados: apresentação da análise quantitativa seguida da descrição de conteúdo dos artigos por grupos temáticos, constituídos de acordo com as palavras-chave e os respectivos objetos de estudo.

A análise do conteúdo permitiu identificar quatro tendências principais das abordagens quanto à regulação das plataformas digitais a partir das quais os artigos foram classificados: a) a investigação da regulação a partir de órgãos e exemplos internacionais; b) a análise da legislação e da jurisprudência nacionais; c) a regulação do trabalho organizado por meio de plataformas digitais; e (d) a discussão de princípios gerais para tecnologias digitais e modelos de negócios disruptivos a partir da revisão teórica.

É necessário destacar que a classificação acima leva em conta o principal tema abordado por cada artigo, com parte dos temas aparecendo de forma transversal no conjunto dos trabalhos.

3 Resultados: análise quantitativa da literatura

O conjunto de 23 artigos pertinentes dentre 381 resumos analisados é proporcional ao volume encontrado em outras revisões de literatura (KITCHENHAM *et al*., 2009; SANTINI *et al*., 2018; SOBRINHO, 2020). Os trabalhos foram publicados entre 2009 e 2021, com forte crescimento nos últimos quatros anos, com destaque para o ano de 2020, que concentra 43% dos artigos relevantes, como pode ser observado no Gráfico 1.

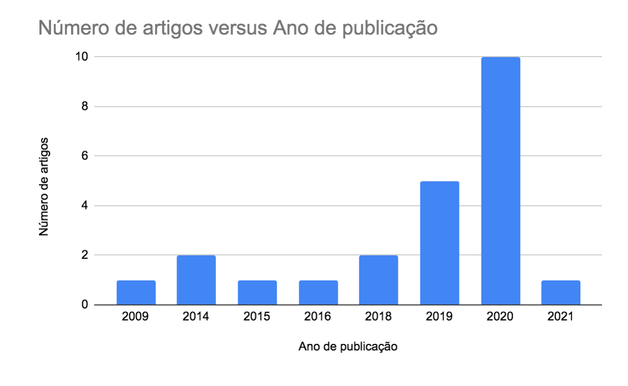


Gráfico 1 – Número de publicações por ano

Fonte: Elaboração própria, 2021.

É necessário ressaltar que a busca não reflete completamente o ano de 2021, na medida em que foi conduzida no mês de junho desse ano. De qualquer modo, o resultado demonstra que o interesse da comunidade científica brasileira no tema é recente, contudo cresce rapidamente.

As pesquisas demonstram forte concentração na área do direito. Dos 15 periódicos em que foram encontrados artigos, oito são produzidos por programas de pós-graduação em estudos jurídicos, três são vinculados a programas de sociologia, dois são de comunicação, um é de ciência da informação e outro, da área da filosofia.

Entre os 15 periódicos científicos com artigos relevantes – conforme o Quadro 1 – há grande centralidade da *Revista de Direito, Estado e Telecomunicações* da Universidade de Brasília, que concentra 31,8% dos trabalhos.

Quadro 1 – Publicações por periódico

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Nome da revista	Artigos por revista	Área da publicação
Revista de Direito, Estado e Telecomunicações	8	Direito
Revista de Direito Brasileira	2	Direito
Revista Sociedade e Estado	1	Sociologia
Revista Quaestio Iuris	1	Direito
Revista Mediações	1	Sociologia
Revista Estudos de Sociologia	1	Sociologia
Revista Eptic	1	Comunicação
Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM	1	Direito
Revista Eletrônica do Curso de Direito - PUC Minas Serro	1	Direito
Revista Direito e Práxis	1	Direito
Revista de Direito Setorial e Regulatório	1	Direito
Revista Contracampo	1	Comunicação
Revista Acta Scientiarum: Human and Social Sciences	1	Filosofia/Ciências Sociais
Liinc em Revista	1	Ciência da Informação
Revista Seqüência – Estudos Jurídicos e Políticos	1	Direito
Total geral	**23**	

A análise da vinculação acadêmica dos autores revela que não há concentração em nenhum centro de produção científica específico, com cada instituição sendo mencionada em um único trabalho.

Há dez instituições internacionais – três francesas, duas espanholas e menções únicas a Inglaterra, Estados Unidos, México, Portugal e Colômbia – e

dez nacionais informadas pelos pesquisadores. No Brasil, os autores concentram-se em universidades públicas do centro-sul do país, como se demonstra no Quadro 2.

Quadro 2 – Vínculos acadêmicos informados pelos autores

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Instituições internacionais	Instituições nacionais
Annenberg School for Communication – University of Southern California	Faculdade de Comunicação – Universidade de Brasília
Socio-Legal Studies Center – Oxford University	Departamento de Filosofia – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
École de Droit de la Sorbonne – Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne	Programa de Pós-Graduação em Sociologia – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Laboratoire Obligations-Biens-Marché – Université de Paris-Est	Departamento de Sociologia – Universidade Federal do ABC
Laboratoire de Droit des Affaires et Nouvelles Technologies – Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines	Departamento de Sociologia – Universidade Estadual de Campinas
Centro de Estudios del Instituto Federal de Telecomunicaciones – México	Programa de Mestrado em Direito – Universidade Meridional
Instituto Politécnico de Beja – Portugal	Programa de Mestrado em Direito da Sociedade da Informação – Faculdades Metropolitanas Unidas
Instituto de Empresa de Madrid – Universidad de Castilla La Mancha	Programa de Pós-Graduação em Direito – Universidade Federal de São Paulo
Universidad Complutense de Madrid	Programa de Pós-Graduação em Direito – Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Facultad de Derecho – Universidad de Medellín	Programa de Pós-Graduação em Direito – Universidade Federal do Rio de Janeiro

Além da vinculação a centros de pesquisa, há autores que afirmam pertencer a instituições regulatórias, caso da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), da Autoridade da Concorrência da República Francesa e do Ministério Público Federal (MPF) brasileiro.

Apenas Sérgio Amadeu da Silveira (2020a, 2020b) possui dois artigos no *corpus*, com os demais pesquisadores contribuindo com uma publicação.

A distribuição de gênero vem sendo observada em revisões de literatura (SANTINI *et al*., 2018; BAHIA *et al*., 2020) de modo a mapear desigualdades.

3 Esse termo é mencionado apenas por Parra et al. (2018).

Com efeito, dos 39 autores dos artigos pertinentes ao estudo, identificamos 30 homens e nove mulheres.

Dos 617 autores citados nos artigos, apenas 12 são referenciados em mais de dois trabalhos. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é citada em cinco artigos; Zuboff, Srnicek, as Nações Unidas, Sarlet, Pasquale, Mueller, Mayer-Schonberger, Lessig, Gillespie, Debet e De Stefano são citados em três.

A concentração da discussão no campo do direito se reflete nas tendências metodológicas dos estudos brasileiros sobre a regulação das plataformas digitais: 15 trabalhos adotam a pesquisa jurisprudencial (vide Quadro 3).

Quadro 3 – Distribuição dos trabalhos por método adotado

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Artigos	Metodologia adotada
Behar-Touchais (2020); Bar; Sandivig (2009); Pillet (2019); Silveira (2020b); Masseno (2019); Clément-Fontaine (2019), Calderon-Valencia; Perez-Montoya; Morais (2021); Silva (2014); Boff; Fortes (2014); Leite (2016); Sousa; Gorczevski (2020); Guimarães (2019); Keller; Vaz e Dias (2020); Oliveira; Carelli; Grillo (2020); Rosenfiled; Mossi (2020)	Pesquisa jurisprudencial e revisão de literatura
Freitas (2018); Souza; Villa; Gonzalez (2020); Cravo (2015); Armenta (2019). Silveira (2020a)	Revisão de literatura
Lima; Valente (2020); Parra; Cruz; Amiel; Machado (2018)	Pesquisa documental
Antunes; Filgueiras (2020)	Entrevista semiestruturada

Foram analisadas as plataformas digitais abordadas em cada artigo de modo a compreender quais as que concentram a atenção dos pesquisadores. Identificou-se o predomínio do chamado GAFAM[3] (PARRA *et al.*, 2018), grupo formado Google, Apple, Facebook, Amazon e Microsoft. Há destaque para o primeiro, que em conjunto com suas subsidiárias é citado por 21,9% dos trabalhos. Juntas de LinkedIn e Booking.com, essas corporações são as únicas citadas em mais de dois trabalhos, conforme o Quadro 4.

Quadro 4 – Plataformas e empresas mencionadas em mais de dois artigos

Fonte: Elaboração própria, 2021.

4 Embora atualmente seja a Alphabet a holding responsável pelas empresas associadas ao Google, mantém-se na literatura a referência ao nome do serviço de busca originário da corporação como equivalente à empresa proprietária das plataformas. A mesma opção ocorre em relação à Meta, holding das plataformas compradas originalmente pelo Facebook.

Empresa	Plataforma	Artigos que as abordam	%
Alphabet/Google[4]	Google	Parra; Cruz; Amiel; Machado (2018); Silveira (2020a, 2020b); Behar-Touchais (2020); Pillet (2019); Masseno (2019); Clément-Fontaine (2019); Lima; Valente (2020); Leite (2016); Souza; Villa; Gonzalez (2020); Cravo (2015); Armenta (2019).	16,4
	Youtube	Silveira (2020a); Pillet (2019); Fortes, Boff (2014).	4,1
	Gsuite	Parra; Cruz; Amiel; Machado (2018)	1,4
Meta/Facebook	Facebook	Parra; Cruz; Amiel; Machado (2018); Silveira (2020a); Pillet (2019); Lima; Valente (2020); Leite (2016); Souza; Villa; Gonzalez (2020); Sousa; Gorczevski (2020)	9,6
	Instagram	Silveira (2020a); Sousa; Gorczevski (2020)	2,7
	Whatsapp	Lima; Valente (2020)	1,4
Amazon	Amazon	Parra; Cruz; Amiel; Machado (2018); Silveira (2020b); Pillet (2019); Souza; Villa; Gonzalez (2020); Silva (2014); Antunes; Filgueiras (2020); Oliveira; Carelli; Grillo (2020)	9,6
	Mechanical Turk	Oliveira; Carelli; Grillo (2020); Rosenfiled; Mossi (2020); Antunes; Filgueiras (2020)	4,1
Apple		Parra; Cruz; Amiel; Machado (2018); Pillet (2019); Silva (2014); Cravo (2015); Armenta (2019)	6,8

Há, entretanto, grande diversidade: 26 plataformas diferentes são abordadas nos trabalhos. Além das já citadas, há menções a: Dropbox (PILLET, 2019; SILVA, 2014), Decolar.com (GUIMARÃES, 2019; KELLER; VAZ; DIAS, 2020), Ifood (ANTUNES; FILGUEIRAS, 2020; SOUZA; VILLA; GONZALEZ, 2020), Airbnb (PILLET, 2019; OLIVEIRA; CARELLI; GRILLO, 2020); Twitter (PILLET, 2019; LEITE, 2016), Yahoo (SILVA, 2014), MySpace (FORTES; BOFF, 2014), Kelkoo (BEHAR-TOUCHAIS, 2020), Rappi (ANTUNES; FILGUEIRAS, 2020); 99

Taxi (ANTUNES; FILGUEIRAS, 2020), Ebay (OLIVEIRA; CARELLI; GRILLO, 2020); Mercado Livre (OLIVEIRA; CARELLI; GRILLO, 2020), TaskRabbit (OLIVEIRA; CARELLI; GRILLO, 2020), GetNinjas (OLIVEIRA; CARELLI; GRILLO, 2020), Blablacar (OLIVEIRA; CARELLI; GRILLO, 2020), Microworkers (ROSENFILED; MOSSI, 2020) e CrowdFlower (ROSENFILED; MOSSI, 2020).

4 Análise e discussão dos artigos

Nesta seção será apresentado e discutido o conjunto de artigos considerados pertinentes para a pesquisa, informando sinteticamente suas principais características temáticas, tendências teóricas comuns e controvérsias. Os artigos serão apresentados agrupados em torno de quatro focos de pesquisa quanto à regulação das plataformas digitais: a) a investigação do contexto internacional; b) a análise da legislação e da jurisprudência nacionais; c) a regulação do trabalho organizado por meio de plataformas; e d) a discussão de princípios gerais para tecnologias digitais e modelos de negócios disruptivos a partir da revisão teórica.

4.1 Discussão internacional sobre a regulação de plataformas

Lima e Valente (2020) apresentam o único trabalho que pretende mapear o conjunto do debate internacional sobre a regulação das plataformas digitais. Entre os organismos multilaterais, apontam como a Organização das Nações Unidas (ONU) em 2014 já defendia a aprovação de legislações nacionais de proteção de dados. Em 2019, a ONU lançava seu "Painel de Alto Nível para a Cooperação Digital", cujo relatório sugere um sistema de governança global que não seja formado somente pelos agentes privados, mas também inclua os usuários dos serviços das plataformas digitais. Já a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) propôs a necessidade de atualizar os mecanismos antitruste para as plataformas digitais.

As operadoras de telecomunicações pressionaram a União Internacional de Telecomunicações (UIT) a enfrentar a concorrência das *over the top* (OTTs): aplicações *on-line* que substituem serviços de telecomunicações tradicionais (LIMA, VALENTE, 2020). Contudo, a proposição do governo brasileiro em estudo na UIT foca a retirada de normas sobre as empresas de telecomunicação.

Os autores destacam também o documento "Chamado de Paris", apresentado pelo governo francês no Fórum Global de Governança na Internet de 2018, como alternativa à divisão bipolar da geopolítica entre a "internet dos Estados Unidos", com liberdade total para os grandes conglomerados privados, e a "da China", fortemente controlada pelo governo.

No campo da sociedade civil, Lima e Valente (2020) citam a proposta de regulamentação das plataformas digitais do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) e da Public Knowledge; o documento da Access Now e a proposição de regulação coordenada pelo Observacom, do Uru-

guai, pelo Coletivo Intervozes, do Brasil, e pela Asociación para los Derechos Civiles (ADC), da Argentina.

Em resumo, essas iniciativas propõem um arcabouço normativo estruturado para a promoção dos direitos humanos; mecanismos de transparência nas decisões tomadas pelas plataformas; termos de serviço que não imponham uma assimetria de poder exacerbada sobre os usuários; e regras claras para a suspensão ou remoção de contas e publicações (LIMA; VALENTE, 2020).

4.1.1 O cenário europeu

Cinco autores discutem a evolução da legislação na Europa, sua eficácia e as novas propostas regulatórias em discussão. Os regimes jurídicos europeu e francês de responsabilidade civil dos intermediários técnicos são investigados por Clément-Fontaine (2019) quanto à salvaguarda dos direitos dos usuários, e por Behar-Touchais (2020) para discutir o poder monopolista dos gigantes da internet e suas práticas comerciais desleais em relação a parceiros e concorrentes. Pillet (2019) analisa a aplicação do direito francês dos contratos para regular essas empresas, enquanto Masseno (2019) foca as consequências do *big data* para os direitos dos consumidores previstos pela União Europeia (UE). Já Silveira (2020b) aborda a construção de uma nova figura jurídica, a pessoa eletrônica, proposta nas recomendações aprovadas pelo Parlamento Europeu em 2017.

Inicialmente, a União Europeia estabeleceu em 2000 o princípio da isenção de responsabilidade das plataformas digitais na intermediação de conteúdo, bens e serviços de terceiros. O princípio também foi ratificado pela lei francesa de 2004 sobre a confiança na economia digital, baseada no argumento de que o monitoramento e a moderação teriam custos proibitivos (CLÉMENT-FONTAINE, 2019).

Contudo, em 2014 o Tribunal de Justiça da União Europeia, ao julgar o Google, definiu que o direito individual ao esquecimento prevalece, em princípio, sobre o interesse econômico das plataformas, que devem desindexar as informações disponíveis sobre um cidadão caso solicitado. Masseno (2019) considera que o Acórdão Google Spain, como ficou conhecida a decisão, sinaliza que mesmo a limitação por parte dos legisladores não impediria a regulação das plataformas, ainda que jurisprudencial. Recentemente, o Regulamento Geral sobre Proteção de Dados da União Europeia (RGPD) consolidou a previsão do direito dos cidadãos de solicitar o apagamento de seus dados pessoais (CLÉMENT-FONTAINE, 2019; BEHAR-TOUCHAIS, 2020).

No entanto, para Clément-Fontaine (2019) a emergência de novos direitos digitais dos cidadãos acentua o fortalecimento da função quase jurídica dos intermediários técnicos, a quem é confiado pelas autoridades públicas o papel de moderação das reivindicações dos usuários. Nesse contexto, o não reconhecimento dos serviços das plataformas digitais como essenciais por

parte da Autoridade de Concorrência francesa permite a discricionariedade destas na exclusão de conteúdo e no bloqueio de usuários, independente da decisão de um órgão público. Caso fossem consideradas prestadoras de serviços essenciais, não poderiam atuar desta maneira a não ser obedecendo ordens judiciais.(BEHAR-TOUCHAIS, 2020).

Desde 2015, as legislações europeia e francesa procuram definir uma categoria jurídica específica para as plataformas digitais. O estabelecimento do "Princípio da lealdade das plataformas digitais para com os consumidores e participantes profissionais" é questionado como simbólico por Clément-Fontaine (2019), além de não fazer distinção entre as plataformas geridas pelos gigantes da internet e as cidadãs.

Behar-Touchais (2020) considera a legislação um avanço, mas questiona a efetividade do dispositivo legal em função da necessidade ainda não preenchida do estabelecimento de penas e principalmente da sua aplicação pelas autoridades competentes. Registra ainda que o Google foi considerado responsável por abusos de posição dominante pela Comissão Europeia, mas não penalizado nos termos da lei após negociações.

Pillet (2019) chega a conclusão idêntica e destaca como, embora a Comissão Francesa de Cláusulas Abusivas avalie que os termos e as condições gerais utilizados pelas plataformas violam as regras do Código do Consumidor, não há decisões das cortes francesas condenando e punindo as empresas. Portanto, para Pillet (2019), os abusos cometidos pelos gigantes da internet não deixam de ser impedidos pela inadequação das normas existentes, mas pela sua não aplicação. O autor conclui que somente poderá haver a produção de resultados protetivos aos usuários da internet se houver um aumento do uso das ações judiciais de caráter coletivo por parte das associações ou entidades públicas.

Em contrapartida, Clément-Fontaine (2019) argumenta de forma favorável à solução pela cooperação com os intermediários. Nesse modelo, as plataformas digitais que abrirem mão do princípio de isenção de responsabilidade, assumindo um conjunto de obrigações definidas e auditáveis, ganham incentivos legais.

E, enquanto Pillet (2019) é crítico à padronização massiva dos contratos, Masseno (2019), pelo contrário, considera que a personalização de contratos por meio de *big data* e *chatbots* aumenta a assimetria entre plataforma e usuário. Este passa a ter perante si um negociador automatizado com conhecimento profundo das suas necessidades e aspirações. Nesse sentido, torna-se imperativo o estabelecimento de critérios de boa-fé na programação desses operadores.

Masseno (2019) ainda destaca outro risco: de a capacidade técnica do *big data* tornar a anonimização dos dados pessoais reversível, o que é preocupante diante da meta do Mercado Único Digital europeu de alcançar o livre fluxo de dados não pessoais. E a nova Diretiva (UE) 2019/770 do Parlamen-

to Europeu prevê explicitamente a possibilidade de os dados pessoais dos consumidores serem monetizados, isto é, constituírem um meio de pagamento em alternativa à moeda fiduciária.

Outra medida europeia criticada, dessa vez por Silveira (2020b), é a resolução do Parlamento Europeu, de 16 de fevereiro de 2017, que contém recomendações à Comissão sobre disposições de Direito Civil sobre Robótica (2015/2103). Na resolução, que apresenta diversas recomendações sobre a utilização da inteligência artificial, propõe-se a criação de uma figura jurídica específica para sistemas algorítmicos de inteligência artificial autônomos, a pessoa eletrônica. Esse conceito surge da necessidade de definir a responsabilidade sobre possíveis danos à propriedade e à vida humana decorrentes de decisões automatizadas e, para Silveira (2020b), expressa discursos que alegam que o grau futuro de complexidade dos algoritmos torna suas decisões inescrutáveis para seus inventores e programadores, sendo necessário isentar estes de responsabilidade. Silveira (2020b) sugere que essa perspectiva ética e legal pode elevar o grau de irresponsabilidade corporativa em busca de maior lucratividade.

4.1.2 O cenário americano

Dois trabalhos analisam políticas regulatórias nas Américas. Bar e Sandvig (2009) discutem os desafios regulatórios colocados pela convergência midiática nos Estados Unidos e, de forma pioneira entre os artigos analisados, apontam a necessidade de regulamentar a arquitetura e o *design* das plataformas digitais. Através do balanço das políticas de regulação dos meios de comunicação nos Estados Unidos, Bar e Sandvig (2009) também descrevem a inadequação para a internet das legislações segmentadas por serviços e infraestruturas físicas segregadas, assim como a ausência de regulação estatal para a internet, motivada por uma confiança de que as regras implícitas do livre mercado superariam quaisquer normas explícitas do governo.

Ao contrário, Bar e Sandvig (2009) defendem a necessidade de mecanismos públicos que garantam condições não discriminatórias para três direitos básicos: o direito de publicar, o do intercâmbio privado entre usuários da rede e o de projetar as plataformas de comunicação. Deveria existir a obrigação de que a arquitetura das plataformas fosse divulgada de modo a revelar seus vieses e a permitir aos cidadãos "ser capazes de influenciar o desenho dos espaços existentes de modo a refletir as suas próprias necessidades, ou de configurar espaços alternativos para tanto" (BAR; SANDVIG, 2009, p. 106), por meio de padrões abertos de programação e do livre acesso.

Já Calderon-Valencia, Montoya e Morais (2021) analisam a regulação dos serviços de sistemas de inteligência artificial (SIA) utilizados nos sistemas judiciários da Colômbia, do Brasil e da Argentina. Ao analisar a Carta Iberoamericana de Governo Eletrônico, políticas nacionais em vigor, como o Marco Ético para a Inteligência Artificial (AI) da Colômbia, e projetos de lei

em tramitação, caso do projeto brasileiro de Lei n° 21/2020 sobre o uso de inteligência artificial, os autores sintetizam um conjunto de marcos éticos para a governança pública de plataformas que utilizam inteligência artificial (CALDERON-VALENCIA; MONTOYA; MORAIS, 2021).

Nesse sentido, Calderon-Valencia, Montoya e Morais (2021) apontam os seguintes princípios para o desenvolvimento comercial e público de SIAs: o da privacidade, segundo o qual os dados utilizados pelos algoritmos devem contar com consentimento expresso; o da não discriminação, evitando vieses racistas ou sexistas; o da explicabilidade, segundo o qual os proprietários não podem se recusar a informar os parâmetros do comportamento automatizado em função de justificativas técnicas; e o do recurso à supervisão humana.

4.2 O debate regulatório no Brasil

Boff e Fortes (2014) discutem as perspectivas brasileiras da instituição de marcos regulatórios para a governança do ciberespaço. Leite (2016) analisa os limites do Marco Civil da Internet para a garantia de direitos. Já Silva (2014) investiga a regulação dos serviços de computação em nuvem anterior à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), objeto de Sousa e Gorczevski (2020).

Para Boff e Fortes (2014), o Marco Civil respeita os fundamentos que criaram a *web* a partir da consulta colaborativa aos usuários da rede. E sua implementação encerra a regulação emanada do Poder Judiciário com decisões conflitantes sobre as responsabilidades das empresas da internet. Contudo, permanecem tensões regulatórias entre os compromissos assumidos pelo Brasil em fóruns intergovernamentais e as decisões de órgãos nacionais.

É o caso discutido por Boff e Fortes (2014) em torno da inspeção profunda de pacotes de rede, mais conhecida como *deep packet inspection* (DPI), técnica pela qual empresas podem obter informações pessoais e monitorar a utilização da rede pelos usuários. A DPI foi reconhecida como prática legal em recomendação de uma World Telecommunication Standardization Assembly (WTSA) da qual o Brasil foi signatário. Entretanto, o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) considerou que a utilização da DPI fere, entre outros, o princípio da neutralidade da rede e recomendou sua rejeição.

Silva (2014), por sua vez, aponta possíveis conflitos legais baseados nas discrepâncias entre as legislações dos países dos usuários de serviços, das sedes fiscais das plataformas digitais e daqueles onde as informações são armazenadas. Leite (2016) tem posição semelhante, afirmando que, embora o Marco Civil preveja uma série de garantias em torno da neutralidade da rede, da privacidade dos usuários e da liberdade de expressão, é incapaz de proteger os direitos fundamentais violados pelos fluxos de dados mundiais fora do território nacional, excluídos da incidência do Marco Civil. Para Silva (2014), nesse contexto os direitos dos usuários e as obrigações efetivas das plataformas ficam restritos aos contratos firmados entre as partes.

Diferentemente do Marco Civil, a LGPD prevê a aplicação extraterritorial de suas disposições, bastando para tanto que os dados pessoais tratados em outro país tenham sido coletados dentro do território brasileiro, segundo Sousa e Gorczevski (2020). Contudo, os autores problematizam o enfraquecimento da autonomia da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), responsável pelo cumprimento da lei, assim como a ausência de mecanismos para averiguar se os dados coletados dos usuários são eliminados após a suspensão dos contratos. Criticam também a exclusão das plataformas financeiras da regulamentação da LGPD e concluem ter a lei nascido fadada a não atingir seus objetivos em função de os vetos presidenciais terem anulado as principais medidas coercitivas.

4.2.1 A regulação de mercados e tecnologias específicas no Brasil

Tanto Guimarães (2019) quanto Vaz e Dias, Sant'anna e Keller (2020) debatem a regulação das práticas de geodiscriminação, caso do *geoblocking*, o bloqueio de ofertas e conteúdos, e do*geopricing*, a diferenciação de preços em função da localização geográfica dos usuários. Os dois artigos constatam, a partir de condenação da plataforma Decolar.com, que as práticas de *geoblocking* e *geopricing* podem efetivamente violar princípios constitucionais e que os sistemas de defesa do consumidor e defesa da concorrência podem reprimi-las, mesmo na ausência de regras específicas.

Entretanto, Vaz e Dias, Sant'anna e Keller (2020) ressaltam que o *geoblocking* é fundamental para a adequação das plataformas transnacionais às normas nacionais, modulando a oferta de seu conteúdo para cada público em função das normas de seu país, como no caso dos serviços de *streaming*.

Já Parra *et al.* (2018) analisam a entrada das plataformas digitais no mercado da educação, a partir dos convênios entre a G Suite For Education, do Google, e as universidades públicas brasileiras. Os autores identificam uma estratégia para contornar a regulação e implementar políticas de vigilância e espoliação na distinção pouco clara entre "dados" e "informações" nos termos de uso da empresa. Em cláusulas que reafirmam o compromisso com a privacidade, o objeto do texto são os "dados do cliente". Contudo, quando o termo "informações coletadas" é utilizado, a política da Google permite uma série de atividades de vigilância" (PARRA *et al.*, 2018, p. 82).

Os autores ainda destacam a ausência de garantias de acesso aos conteúdos hospedados pela empresa produzidos pelas comunidades acadêmicas após a conclusão dos convênios. Em um cenário de cortes de financiamento público, a dependência dos serviços das plataformas digitais pode se tornar perene, complementada pela perda de autonomia tecnológica das universidades.

A hospedagem, em territórios submetidos a outras legislações, de grande volume de informações científicas e estratégicas é outra preocupação, que

levou a Suécia a proibir suas instituições públicas de adotar os sistemas do Google (PARRA *et al.*, 2018). No Brasil, igualmente o Decreto n° 8135/2013, editado pela Presidenta Dilma Rousseff, previa:

> as comunicações de dados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão ser realizadas por redes de telecomunicações e serviços de tecnologia da informação fornecidos por órgãos ou entidades da administração pública federal, incluindo empresas públicas (BRASIL, 2013, *apud* PARRA *et al.*, 2018, p. 90).

Contudo, a avaliação dos autores é de que a realidade demonstra a nulidade do marco legal e exige uma nova governança digital das universidades públicas brasileiras baseada em sistemas de informação próprios.

4.3 A regulação do trabalho nas plataformas digitais

Três trabalhos discutem a regulamentação dos direitos trabalhistas das relações profissionais intermediadas por plataformas digitais. Oliveira, Carelli e Grillo (2020) mapeiam as diferentes posições no direito do trabalho sobre o tema, com foco na Uber. Antunes e Filgueiras (2020) estabelecem, a partir de entrevistas com entregadores indicadores da relação de subordinação do trabalho às plataformas e caminhos para sua regulação. Já Rosenfiled e Mossi (2020) investigam as recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) para a regulação do microtrabalho *on-line*, modalidade mediada por plataformas como Amazon Mechanical Turk (AMT).

Todos esses autores são críticos à negação da incidência de regulação juslaboral sobre as plataformas digitais e à sua compreensão apenas como mediadoras de relações entre usuários prestadores de serviços e seus consumidores. Se as plataformas alegam que a falta de hierarquia pessoal e jornada fixa caracterizariam a autonomia dos profissionais que as utilizam, Antunes e Filgueiras (2020) afirmam que a relação de assalariamento pode ser comprovada na definição da remuneração e das tarefas dos trabalhadores pelos aplicativos, assim como pela proibição da captação de clientes por conta própria e pelo controle da jornada por incentivos sistemáticos à extensão do horário.

Diante desse cenário, Oliveira, Carelli e Grillo (2020) mapeiam as possibilidades de regulamentação: (a) a autorregulação das empresas, que unilateralmente escolhem quais direitos conceder aos trabalhadores, modelo da lei francesa para plataformas de transporte; (b) a proteção parcial dos direitos dos trabalhadores de plataforma, caso do “trabalho autônomo dependente” na Espanha; (c) uma nova figura jurídica com todos os direitos trabalhistas, a exemplo dos “trabalhadores hetero-organizados”, apli-

cada pela lei italiana; ou (d) a atual legislação laboral aplicada quando a plataforma exercer função patronal ao manifestar a“direção dos serviços” dos seus usuários, categoria prevista no art. 2º da Consolidação das Leis de Trabalho (CLT) brasileira.

Destaca-se na discussão a posição contrária à possibilidade de o Brasil adotar legislação específica para as plataformas digitais, como propõe o projeto de lei n° 7579/2017 (BRASIL, 2017), entendida como um enfraquecimento dos direitos trabalhistas dos trabalhadores de plataforma (OLIVEIRA; CARELLI; GRILLO, 2020).

Já Rosenfield e Mossi (2020) consideram que a legislação atual não protege os microtrabalhadores. O microtrabalho, também denominado *crowdwork*, é a distribuição de microtarefas para uma massa de trabalhadores a domicílio por meio de plataformas digitais. Estas atividades compreendem uma ampla variedade de ações: de interações em redes sociais à transcrição de imagens e de sons para refinar algoritmos e limpar dados. A discussão dos autores foca a responsabilização das plataformas como empregadoras e apresenta um conjunto de orientações: direito à liberdade sindical e à negociação coletiva, aplicação do salário mínimo local para o cálculo da remuneração, e direitos à recusa de tarefas e à mediação humana para queixas.

Finalmente, Antunes e Filgueiras (2020) ressaltam o papel das lutas dos precarizados para a imposição de regulações às plataformas, listando vitórias como a lei da Califórnia que estabelece o vínculo empregatício de motoristas de aplicativo, também reconhecido no Reino Unido, e a decisão favorável à sindicalização dos entregadores da Rappi na Argentina. Seu trabalho afirma igualmente que os meios digitais favorecem tanto o reconhecimento dos vínculos de trabalho, por meio das extensas bases de dados, quanto a pressão sobre as plataformas que descumpram a lei, através de ações de bloqueio legal.

4.4 Debates teóricos sobre os princípios para a regulação

Freitas (2017) realiza um histórico das posições teóricas na literatura internacional sobre a regulação pública da internet e modelos de negócios baseados nela. Para o autor, há duas correntes opostas dominando o debate, os tecnolibertários e os ciberpaternalistas.

Segundo o autor, os tecnolibertários advogam pela autorregulação da internet em função de seu caráter transnacional, em contradição com o sistema de estados soberanos e suas características técnicas que tornam obsoletas as políticas regulatórias segmentadas do século XX. Já para os ciberpaternalistas, a internet está sujeita à governança combinada do direito, de normas sociais, de princípios de mercado e do próprio código das plataformas, cuja arquitetura modula as possibilidades de regulação.

Além disso, Freitas (2017) destaca o desafio da definição do interesse público para a governança e regulação dos meios digitais. O autor ressalta

as controvérsias entre a defesa do interesse público reduzido à busca de eficiência econômica, segundo a qual caberia ao marco regulatório apenas a correção de potenciais falhas de mercado, e a inclusão no conceito da proteção de direitos humanos e do princípio da solidariedade social. Cravo (2015) identifica uma polarização semelhante no debate sobre os desafios do direito diante da emergência do *big data*, utilizando para a clivagem das posições o pensamento de Immanuel Wallerstein.

Souza, Villa e Gonzalez (2020) investigam qual a contribuição da filosofia para o estabelecimento de princípios universais que garantam o direito dos indivíduos no contexto do *big data* inspirados pela obra de John Stuart Mill. Os pesquisadores destacam a necessidade do desenvolvimento de tecnologias e marcos regulatórios que permitam a autonomia dos indivíduos para gerir seus dados, exercendo sua maioridade em termos kantianos.

Já Silveira (2020a) analisa os discursos sobre a regulação dos algoritmos digitais. O autor mapeia três proposições principais para a regulação: estatal; híbrida, em que as plataformas têm papel ativo na corregulação de suas ações via auditorias e termos de compromisso; ou realizada por organizações independentes do Estado. Destaca ainda a emergência da necessidade de novos direitos, como o de não se estar sujeito a decisões baseadas apenas no processamento automatizado e a explicações de decisões tomadas por sistemas automatizados. E recorda que as exigências podem fomentar também a criação de mercados de regulação: consultores, auditores, especialistas em especificações, entre outros.

Por fim, Armenta (2019) analisa as possíveis necessidades regulatórias diante de novos ecossistemas tecnológicos, como a internet das coisas (IoT), o 5G e uso de inteligências artificiais. O autor destaca a possibilidade de corporações consolidadas implementarem barreiras de entrada a novos atores de modo que as inovações tecnológicas favoreçam a concentração existente. Em contraposição, apresenta um conjunto de necessidades regulatórias por parte do poder público.

Armenta (2019) também menciona novas demandas de regulação do espectro eletromagnético em função do seu uso intensivo por maquinários autônomos, e de padrões legais de qualidade da conexão para a oferta de serviços que necessitam de baixa latência para a segurança humana, como o transporte autônomo e fábricas controladas remotamente.

Além disso, o autor indica a necessidade de marcos éticos e legais para sistemas de inteligência artificial, assim como de arquiteturas abertas para que os serviços de IoT permitam a interconexão e interoperabilidade com outros sistemas e redes, o que exige a adoção de padrões internacionais para os operadores. Nesse contexto, a tecnologia 5G, ao suportar em uma mesma rede física simultaneamente diversas redes virtuais com diferentes características de desempenho, colocará novos desafios para o princípio da neutralidade de rede.

5 Considerações finais

O objetivo desta revisão sistemática de literatura foi refletir o estado da arte da literatura nacional sobre o tema, identificando tendências comuns e lacunas, e sugerindo novas áreas a serem exploradas. A partir dos resultados, pode-se concluir que a regulação das plataformas digitais é um tema emergente na área do direito, mas ainda incipiente no campo dos estudos da comunicação no país. Sua investigação em geral é concentrada nos últimos dois anos.

Esta RSL corrobora, com relação ao Brasil, a constatação sobre o debate internacional de Lima e Valente (2000): não há consenso acerca do conceito de plataformas digitais e do uso do termo para designar esses agentes e referenciar sua regulação legal. Gigantes da internet, intermediários técnicos, plataformas de comunicação, plataformas algorítmicas, GAFAM, monopólios digitais – esses são apenas alguns exemplos de como os autores abordam o objeto das políticas regulatórias discutidas.

Essa diversidade, combinada à variedade de autores referenciados pelos trabalhos, com poucas referências comuns, pode indicar não só uma bem-vinda perspectiva interdisciplinar, mas também um campo que ainda precisa ser consolidado. Nesse sentido, a aproximação entre a crítica da teoria social e a discussão de políticas públicas, reunindo pesquisadores das ciências sociais e juristas, pode ser um objetivo de simpósios.

A literatura também revela a amplitude das legislações incidindo sobre as plataformas: responsabilização por conteúdos, leis de proteção de dados, antitruste e trabalhistas, e regulação de tecnologias específicas como geodiscriminação, IoT e IAs. A diversidade teórica e legal encontrada expressa o desafio de estabelecer marcos comuns para compreender um fenômeno que atravessa cada vez mais todas as dimensões da vida social e econômica.

Apesar desse quadro, identificam-se consensos quanto à natureza das plataformas digitais. O modelo de negócios baseado na intermediação ativa, por meio das tecnologias digitais, de relações entre terceiros, sejam informações, sejam conteúdos, bens ou serviços, é uma característica comum na abordagem da literatura. A discussão da extração de dados e de seu uso intensivo por sistemas algorítmicos também é uma constante nos trabalhos publicados a partir de 2015, que compreendem 86% dos artigos.

Sobre o debate da regulação, os pesquisadores demonstram uma perspectiva crítica da autorregulação ou corregulação das plataformas por meio de políticas de *soft law*. A posição mais nuançada é a de Clément-Fontaine (2019). Esta RSL não foi capaz de identificar um único trabalho que endossasse a posição da autorregulação das plataformas digitais.

Os argumentos em defesa da regulação pública ressaltam diferentes efeitos da monopolização dos mercados pelas plataformas digitais. Sinteticamente: a) a crescente assimetria entre empresas e seus usuários; b) as práticas anti-

concorrenciais a partir de abuso de posição dominante; c) o poder político e social crescente dessas empresas dada a centralidade de suas plataformas.

Ao mesmo tempo, há a prevalência de um balanço crítico sobre a capacidade de os marcos legais já implementados fazerem cumprir seus princípios. Com exceção do caso Google Spain, as pesquisas sobre o contexto europeu demonstram que o reconhecimento por parte das autoridades das violações de direitos e práticas abusivas não resultam em penas relevantes para as plataformas, que mantêm seus modelos de negócio praticamente inalterados apesar dos novos marcos legais.

No Brasil, a inobservância e posterior anulação do Decreto n° 8135/2013 (BRASIL, 2013) e as críticas à eficácia do Marco Civil da Internet (LEITE, 2017; SOUSA; GORCZEVSKI, 2020) e à LGPD (SOUSA; GORCZEVSKI, 2020) demonstram tendência semelhante.

Esse balanço da literatura pode ser útil para legisladores e organizações da sociedade civil. RSLs têm sido altamente valorizadas por formuladores de políticas públicas (DACOMBE, 2017), e o presente trabalho possivelmente indica para esses atores que a transformação estrutural dos mercados digitais deve exigir mudanças mais profundas do que apenas novos marcos legais.

Colocam-se a questão de ampliar o debate e a necessidade de imaginação política e de reflexão teórica sobre quais políticas podem ser realmente efetivas para representar o interesse público, além de se colocar em questão o próprio conceito, suas tensões e controvérsias para as políticas de regulação.

Do ponto de vista metodológico, a concentração na pesquisa jurisprudencial e a revisão de literatura abrem espaço para mais trabalhos que investiguem as perspectivas de diferentes atores sociais nas disputas em torno da regulação das plataformas digitais, por meio de entrevistas, levantamento documental ou etnografia.

A visão dos profissionais brasileiros da área de tecnologia e de funcionários das plataformas digitais no país está atualmente ausente na discussão. Seu levantamento pode ser valioso, considerando o protagonismo de seus colegas norte-americanos nas disputas sobre regulamentação (SUROWIECKI, 2021).

Outro tema é o dos limites das legislações nacionais, e mesmo de blocos como a União Europeia, diante de plataformas digitais fortemente internacionalizadas. O avanço da legislação em determinados países torna as regulações menos rigorosas vantagens competitivas dos paraísos de dados. É o caso da Irlanda, onde diversas plataformas digitais, como o Facebook, armazenam seus dados (SOUZA, GORCZEVSKI, 2020).

Contudo, a geopolítica, dimensão essencial da regulação das plataformas digitais, não foi abordada como tema principal em nenhum dos trabalhos analisados. Por exemplo, a concentração de estudos no campo internacional sobre as políticas europeias pode expressar a influência normatizadora

da UE no mundo. O pioneirismo em aprovar o marco regulatório de proteção de dados em 1995 e a exigência de direitos e garantias locais semelhantes para o intercâmbio de dados com outras nações moldou diversas legislações nacionais, como as da América Latina.

Já a resistência norte-americana em criar uma legislação federal sobre proteção de dados e o abandono desde a era Reagan do enfrentamento aos monopólios, sob o argumento único do preço final ao consumidor (BAR; SANDVIG, 2009), é desafio relevante do avanço da regulação das plataformas digitais. Contudo, os Estados Unidos têm sido palco de crescentes discussões regulatórias que pretendem limitar o poder das plataformas digitais (SUROWIECKI, 2021). Esta RSL demonstra a necessidade de mais trabalhos na literatura nacional para investigar esse processo norte-americano que pode ser decisivo.

Outra ausência constatada é a discussão sobre os marcos regulatórios da China. A possível ampliação para outros países, incluindo o Brasil, da influência de uma internet e da governança de tecnologias digitais com características chinesas precisa ser investigada. Argentina, Uruguai e outros países latino-americanos também possuem legislações e contribuições teóricas relevantes pouco abordadas na literatura analisada. Futuros trabalhos, com destaque para a investigação das possíveis inovações do processo constituinte chileno, são necessários para preencher essa lacuna.

A desinformação e sua regulação aparecem de maneira transversal nos artigos analisados, sem ser objeto de nenhum deles. Sobre o tema, na pesquisa exploratória destacou-se o artigo de Valente (2019), que foi descartado da amostra por ter sido publicado em um periódico internacional.

Cinco plataformas brasileiras foram mencionadas por apenas cinco artigos. O estudo do papel do marco legal no incentivo ou impedimento da emergência de plataformas nacionais, além de seus desafios específicos, é outra lacuna atual.

Finalmente, destaca-se a quase inexistência de discussão sobre a possibilidade de o Estado, além de regular a atuação de plataformas privadas, oferecer alternativas públicas a seus serviços e incentivar iniciativas cidadãs. Buscando contribuir para transformar lacunas em possibilidades, esses são alguns dos desafios teóricos e políticos que esta RSL permitiu levantar dentro dos seus limites.

Referências

ANTUNES, R; FILGUEIRAS, V. Plataformas digitais, uberização do trabalho e regulação no Capitalismo contemporâneo. **Contracampo**, Niterói, v. 39, n. 1, p. 27-43, abr./jul. 2020. DOI: https://doi.org/10.22409/contracampo.v39i1.38901. Disponível em: https://periodicos.uff.br/contracampo/article/view/38901. Acesso em 20. jun. 2021.

ARAÚJO, A. C.; BUFREM, L. S. Informação para negócios: aspectos da literatura científica nacional em revistas da área de ciência da informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 37, n. 1, abr. 2008. DOI: 10.1590/S0100-19652008000100001 Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/250988087_Informacao_para_negocios_aspectos_da_literatura_cientifica_nacional_em_revistas_da_area_de_ciencia_da_informacao. Acesso em 25. jun. 2021.

ARMENTA, C. J. A. Nuevos Modelos Disruptivos para los Operadores de Telecomunicaciones en un Nuevo Entorno Digital. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, Brasília, v. 11, n. 1, p. 101-118, maio 2019. DOI: https://doi.org/10.26512/lstr.v11i1.24851. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/RDET/article/view/24851. Acesso em 25. jun. 2021.

BAHIA, S. *et al*. Nós, as economistas políticas da Comunicação: um conto de sub-representações e apagamentos em busca de um final feliz no reino encantado da EPC brasileira. **Revista Eptic**, v. 22, n. 3, set-dez. 2020. Disponível em: https://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/13922. Acesso em 20. jun. 2021.

BAR, F.; SANDIVIG, C. Política de comunicações dos Estados Unidos pós-convergência. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, v. 1, n. 1, p. 77-109, 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/50199277_Politica_de_comunicacoes_dos_Estados_Unidos_pos-convergencia_US_Communication_Policy_After_Convergence. Acesso em 20. jun. 2021.

BEHAR-TOUCHAIS, M. As práticas comerciais desleais relacionadas à publicidade na internet e às desindexações abusivas do sistema Adwords da Google: uma análise do direito da França e da União Europeia. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, Brasília, v. 12, n.1, p.246-292, maio 2020. DOI: https://doi.org/10.26512/lstr.v12i1.30008. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/RDET/article/view/30008. Acesso em 20. jun. 2021.

BOFF, S; FORTES, V. A privacidade e a proteção dos dados pessoais no ciberespaço como um direito fundamental: perspectivas de construção de um marco regulatório para o Brasil. **Seqüência**, Florianópolis, n. 68, p. 109-127, jun. 2014. DOI: https://doi.org/10.5007/2177-7055.2013v35n68p109. Disponível em: https://www.scielo.br/j/seq/a/LqY93YW8FMSNPgkVBg75nbH/. Acesso em 20. jun. 2021.

BRASIL. Decreto nº 8.135, de 4 de novembro de 2013. Dispõe sobre as comunicações de dados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 nov. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8135.htm. Acesso em: 5 jul. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 7579/2017, de 5 setembro de 2017. Dispõe sobre a regulação da atividade econômica realizada por meio de plataformas digitais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 maio 2017. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2136364. Acesso em: 5 jul. 2021.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). **Documento de Área 31**: Comunicação e Informação. Brasília: CAPES, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/comunicacao-pdf. Acesso em 20. jun. 2021.

CALDERON-VALENCIA, F.; PEREZ-MONTOYA, J.-J.; DE MORAIS, F. S. AI Systems in Brazilian Supreme Federal Court and the Colombian Constitutional Court Experiences: Prospective Analysis. **Law, State and Telecommunications Review**, v. 13, n. 1, p. 143-169, 2021. DOI: 10.26512/lstr.v13i1.35614. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/RDET/article/view/35614. Acesso em: 5 jul. 2021.

CÂMARA, R. S; ALVES, E. C; BUFREM, L. S. O **lugar da economia política da informação na ciência da informação brasileira**: um estudo bibliométrico em bases de artigos científicos do campo. [*S.l.*]: BRAPCI, 2020. Disponível em: https://bityli.com/c4AyN. Acesso em: 25 ago. 2021.

CLÉMENT-FONTAINE, M. Os gigantes da Internet e o futuro do regime de responsabilidade dos intermediários técnicos no direito europeu e no direito francês. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, Brasília, v. 11, n. 1, p. 243-270, maio 2019. DOI: https://doi.org/10.26512/lstr.v11i1.24858. Disponível em: https://livros-e-revistas.vlex.com.br/vid/gigantes-da-internet-futuro-849639162. Acesso em 20. jun. 2021.

CRAVO, V. O Big Data e os desafios da modernidade: uma regulação necessária? **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 243-257, out. 2015.

DACOMBE, R. Systematic reviews in political science: what can the approach contribute to political research? **Political Studies Review**, v. 16, p.148-157, 2017.

FERNANDES, L.F. Como a Pós-graduação é avaliada. **Jornal UFG**, 2018. Disponível em: https://jornal.ufg.br/n/104507-entenda-como-a-pos-graduacao--e-avaliada. Acesso em 20 ago. 2021.

FREITAS, M. L. C. Entre tecnodeterminismo e interesse público: limites e possibilidades de regulação da internet. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 125-146, maio 2018.

GALVÃO, M. C; RICARTE, I. L. M. Revisão sistemática de literatura: conceituação, produção e publicação. **Logeion**: Filosofia da informação, Rio de Janeiro, v. 6 n. 1, p. 57-73, set. 2019/fev. 2020.

GUIMARÃES, M. C. Geoblocking e geopricing: uma análise à luz da teoria do interesse público de Mike Feintuck. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, v. 11, n. 2, p. 87-106, out. 2019.

INTERVOZES. **Monopólios digitais**: concentração e diversidade na Internet. São Paulo: Intervozes, 2018. 176p.

KALIL, R. B. **A regulação do trabalho via plataformas digitais.** São Paulo: Blucher, 2020. 308 p.

KITCHENHAM, B. *et al*. Systematic literature reviews in software engineering: a systematic literature review. **Information Software & Technology**, v. 51, n. 1, p. 7-15, 2009.

LEITE, F. O exercício da liberdade de expressão nas redes sociais: e o marco civil da internet. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 13, n. 6, p. 150 -166, jan./abr. 2016.

LIMA, M. F; VALENTE, J. Regulação de plataformas digitais: mapeando o debate internacional. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, e5100, maio 2020.

MACHADO, H. F. de S. Algoritmos, regulação e governança: uma revisão de literatura. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 39-62, maio 2018.

MASSENO, M. D. Como a União Europeia procura proteger os cidadãos consumidores em tempos de Big Data. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM,** v. 14, n. 3, 2019.

OLIVEIRA, M. C; CARELLI, R. L; GRILLO, S. Conceito e crítica das plataformas digitais de trabalho. **Revista Direito e Práxis**, v. 11, n. 4, out./dec. 2020.

O'NEIL, C. **Weapons of Math Destruction**: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy. New York: Crown, 2016.

PARRA, H. Z *et al*. Infraestruturas, economia e política informacional: o caso do Google Suite For Education. **Mediações**, Londrina, v. 23, n. 1, p. 63-99, jan./jun. 2018.

PILLET, G. A eficácia do direito contratual francês diante dos gigantes da Internet. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, Brasília, v. 11, n. 1, p. 199-242, maio 2019.

RAJI, I.; BUOLAMWINI, J. Actionable Auditing: Investigating the Impact of Publicly Naming Biased Performance Results of Commercial AI Products. *In:* CONFERENCE ON ARTIFICIAL INTELLIGENCE, ETHICS, AND SOCIETY, 1., 2019, Honolulu. **Proceedings** [...] New York: ACM, 2019. Disponível em: https://www.media.mit.edu/publications/actionable-auditing-investigating-the-impact-of-publi cly-naming-biased-performance-results-of-commercial-ai-products/. Acesso em: 12 ago. 2021.

ROSENFIELD, C; MOSSI, T. W. Trabalho decente no capitalismo contemporâneo: dignidade e reconhecimento no microtrabalho por plataformas. **Revista Sociedade e Estado**, v. 35, n. 3, set./dec. 2020.

SANTINI *et al*. Software Power as Soft Power: a literature review on computacional propaganda effects in public opinion and political process. **Partecipazione e Conflito**, v. 11, n. 2, 2018.

SANTOS, S. M dos. Periódicos brasileiros de Ciências Sociais e Humanidades indexados na base SciELO: características formais. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 18, n. 2, p. 2-16, abr./jun. 2013.

SILVA, L. A da. A necessidade de regulação legislativa para utilização do serviço de Computação em Nuvem. **Revista Eletrônica do Curso de Direito - PUC Minas**, Serro, n. 9, jan./jun. 2014a.

SILVA, L. A necessidade de regulação legislativa para o serviço de computação em nuvem. **Revista Âmbito Jurídico**, v. 2, n. 128, 2014b.

SILVEIRA, S. A. Governo dos Algoritmos. **Revista de Políticas Públicas**, v. 21, n. 1, p. 267-281, 2017.

SILVEIRA, S. A. Discursos sobre regulação e governança algorítmica. **Estudos Sociológicos**, Araraquara, v. 25, n. 48, p. 63-85, jan./jun. 2020a.

SILVEIRA, S. A. Responsabilidade algorítmica, personalidade eletrônica e democracia. **Revista Eptic Online**, v. 22, n. 2, p. 83-96 maio/ago. 2020b.

SOBRINHO, C. P. Jornalismo, Marxismo e Economia Política da Comunicação: um Levantamento em Periódicos Brasileiros de Comunicação e Informação de 2006 a 2020. **Revista Eptic**, v. 22, n. 3, set/dez. 2020.

SOUZA, D; GORCZEVSKI, C. A manipulação da informação e o risco à democracia: a ameaça oferecida pelo acesso irrestrito aos dados pessoais. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 26, n. 10, p. 410-423, maio/ago. 2020.

SOUZA, E. A; VILLA, R. M; GONZALES, E. T. Q. Privacidade e autonomia na era de Big Data. **Acta Scientiarum**: Human and Social Sciences, v. 42, e56202, 2020.

SRNICEK, N. **Platform capitalism.** Cambridge: Polity Press, 2017.

SUROWIECKI, J. O que realmente significa quebrar o monopólio das Big Techs? **Insurgência**, 6 set. 2021. Disponível em: https://bityli.com/fThxh. Acesso em 20. jul. 2021.

VALENTE, J. **Regulação democrática dos meios de comunicação**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. 102p.

VALENTE, J. Regulando desinformação e fake news: um panorama internacional das respostas ao problema. **Comunicação Pública** [Online], v. 14 n. 27, dez. 2019.

VALENTE, J. (Org.). **Cadernos de conjuntura das comunicações LaPCom-Ulepicc-Brasil 2021:** pandemia, liberdade de expressão e polêmicas regulatórias na comunicação eletrônica. São Cristóvão: ULEPICC-Brasil, 2021.

VAN DIJCK, J.; POELL, T.; DE WAAL, M. The platform society: Public values in a connective world. **Oxford Scholarship Online**, out. 2018. DOI: 10.1093/oso/9780190889760.001.0001. Disponível em: https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/oso/9780190889760.001.0001/oso-9780190889760. Acesso em 31 ago. 2021.

VAZ E DIAS, J. C.; KELLER, G.; SANT'ANNA, L. S. Novos horizontes negociais nas plataformas digitais baseados em: a concorrência desleal sob a prática do geo-blocking e geo-pricing. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, dez. 2020.

ZUBOFF, S. **A era do capitalismo de vigilância.** Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.


revista Eptic
VOL. 23, Nº 3, SET.-DEZ. 2021
ISSN 1518-2487
APOIO
PPGcom
Programa de Pós-graduação em Comunicação
Universidade Federal de Sergipe
ulepicc
União Latina de Economia
Política da Informação,
Comunicação e da Cultura
SEÇÃO BRASIL
OBSERVACOM
Observatorio Latinoamericano
de Regulación de Medios y Convergencia